

SBÍRKA
ROZHODNUTÍ
NEJVYŠŠÍHO
SPRÁVNÍHO
SOUDU

8^{2005 / III. ročník / 25. 8. 2005}

OBSAH

- | | |
|--|--|
| <p>603. Řízení před soudem:
ochrana před nezákonným
zásahem 661</p> <p>604. Reklama: nadsázka a agrese
v reklamě 667</p> <p>605. Daňové řízení: lhůta pro uzavření
vytýkacího řízení 671</p> <p>606. Řízení před soudem:
zpětvzetí žaloby 675</p> <p>607. Řízení před soudem:
jiná vada řízení 676</p> <p>608. Řízení před soudem:
zastavení řízení pro nezaplacení
soudního poplatku 678</p> <p>609. Kompetenční spory: povinnost
k náhradě nákladů spojených
s uvedením komunikace do
původního stavu 680</p> <p>610. Daňové řízení: stanovení daně
podle pomůcek 683</p> <p>611. Důchodové pojištění:
nároky z vnitrostátního práva
a mezinárodní smlouvy 688</p> <p>612. Řízení před soudem: nedostatek
aktivní žalobní legitimace 692</p> <p>613. Daňové řízení: zástavní právo
Řízení před soudem: rozhodnutí
předběžné povahy 693</p> <p>614. Osoby odvelečené do SSSR:
státní občanství jako podmínka
vzniku nároku na jednorázovou
peněžní částku 696</p> <p>615. Dualismus práva: náhrada škody
ze služebního poměru vojáka. ... 701</p> <p>616. Řízení před soudem: poučovací
povinnost soudu; vady podání. ... 702</p> <p>617. Řízení před soudem: poučení
o procesních povinnostech;
nepřezkoumatelnost
rozhodnutí správního orgánu ... 706</p> | <p>618. Řízení před soudem:
dokazování 708</p> <p>619. Řízení před soudem:
úvaha o nicotnosti správního
rozhodnutí 712</p> <p>620. Řízení před soudem:
kompetenční vyluka
Stavební řízení: účastníci
řízení o povolení předčasného
užívání stavby 716</p> <p>621. Stavební řízení: dodatečné
povolení části stavby 720</p> <p>622. Podklady pro stanovení kvót
pro výrobu cukru 724</p> <p>623. Úkony policejního orgánu 727</p> <p>624. Daň z příjmů: opakované odpisy
Řízení před soudem:
zmatečnost 731</p> <p>625. Řízení před soudem:
důvody kasační stížnosti 736</p> <p>626. Řízení před soudem:
přípustnost obnovy řízení 738</p> <p>627. Ceny: výpočet neoprávněně
získaného majetkového
prospěchu; způsob určení
průměrné věcně usměrňované
ceny tepelné energie
pro domácnosti; protokol
o cenové kontrole 740</p> <p>628. Celní zákon: sazební
zařazení zboží
Řízení před soudem:
k hodnocení znaleckých
posudků 746</p> <p>629. Správní řízení: doručování
oznámení o zahájení řízení 751</p> |
|--|--|

Řízení před soudem: ochrana před nezákonným zásahem

k § 82 a § 85 soudního řádu správního

I. Nepřípustná je podle § 85 s. ř. s. žaloba, která se domáhá pouze vyslovení nezákonnosti zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., popřípadě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem v části, v níž se žalobce domáhá zvláštním výrokem vyslovení nezákonnosti (zde: určení nezákonnosti výzvy žalovaného k neprodlenému vrácení cestovního pasu).

II. Přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby.

III. Podle § 82 s. ř. s. se poskytuje ochrana před zásahem, který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování, nikoli však ochrana před aktuálně neexistujícími zásahy - mj. zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005-65)

Věc: Petr P. v P. proti Úřadu městské části Praha 16 o ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobce.

Rozsudkem ze dne 29. 6. 2004 Městský soud v Praze odmítl žalobcovu žalobu v části, v níž se žalobce domáhal vyslovení nezákonnosti výzvy žalovaného ze dne 17. 12. 2003 obsahující příkaz, aby žalobce neprodleně odevzdal cestovní pas číslo ..., platný do 10. 5. 2005, a cestovní pas číslo ..., platný do 1. 8. 2005. Žalobu pak zamítl v části, v níž žalobce žádal, aby soud žalovanému zakázal, aby tímto způsobem pokračoval v porušování základního práva žalobce na svobodné opuštění území České republiky a na ochranu soukromého a rodinného života, a dále aby soud žalovanému zakázal zadržet cestovní pasy žalobce a žalobci přikazovat nebo jinak jej donucovat neprodleně odevzdat uvedené cestovní pasy. V části, v níž žalobu

odmítl, odůvodnil soud svůj rozsudek tím, že žaloba na vyslovení nezákonnosti určitého úkonu správního orgánu je nepřípustná podle § 85 s. ř. s., neboť zákon nedává soudu ve správním soudnictví pravomoc vyslovovat nezákonnost úkonu správního orgánu, a to ani v případě, že by se jednalo o úkon v podobě nezákonného zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. V části, v níž žalobu zamítl, soud uvedl, že napadenou výzvou není žalobce přímo zkrácen ve svých právech. Tento úkon není aktivním zásahem správního orgánu směřujícím k odnětí cestovních pasů žalobci, nýbrž výzvou k jejich dobrovolnému odevzdání, která se žalobcových práv nijak bezprostředně nedotýká, neboť na jeho právech se tím nic přímo nemění.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku žalobce (stěžovatel) namítl, že výzvou žalovaného, obsahující příkaz k neprodlenému odevzdání cestovních pasů, byl přímo zkrácen na svých základních právech a svobodách zaručených článkem 14 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Soud pochybil, pokud žalobu na vyslovení nezákonnosti výzvy k odevzdání cestovních pasů odmítl s poukazem na § 85 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je žaloba nepřijatelná jen tehdy, domáhá-li se žalobce pouze (tj. výlučně) vyslovení nezákonnosti; stěžovatel se však vedle toho domáhal i zákazu pokračovat v zásahu a zákazu zadržet cestovní pasy.

Stěžovatel dále nesouhlasil s tím, že jej napadený úkon správního orgánu přímo nezkracuje na právech, neboť je toliko výzvou k dobrovolnému odevzdání cestovních pasů. Poukázal na to, že mu při nesplnění výzvy může být uložena pokuta podle § 45 odst. 1 správního řádu, případně může být postižen pro přešupek podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a že mu mohou být cestovní pasy zadrženy podle § 24 odst. 2 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o cestovních dokladech), ve znění pozdějších předpisů. Poukázal dále na to, že výzva k odevzdání cestovních pasů je v rozporu s čl. 8 odst. 1, 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, sjednané v Římě dne 4. listopadu 1950 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). Výzva k odevzdání cestovních pasů podle stěžovatele bezprostředně zasáhla jeho práva, neboť směřuje k omezení svobody pohybu a pobytu,

a proto je stěžovatel oprávněn domáhat se soudní ochrany bez toho, aby vyčkával vykonání tohoto příkazu; opačný postup by nebylo možno považovat za efektivní ochranu práv ve smyslu čl. 13 Úmluvy o lidských právech. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Dragan Napijalo proti Chorvatsku, v němž bylo vysloveno, že neposkytneli soud předběžnou ochranu osobě, které úřady bezdůvodně zadržují cestovní pas, ohrožuje tím svobodu pohybu zaručenou Úmluvou.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že na základě podnětu oprávněného subjektu (soudního exekutora, jehož úkony jsou úkony soudu podle § 28 věty druhé a § 52 odst. 2 zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, ve znění pozdějších předpisů) a za splnění dalších zákonem stanovených podmínek zahájil řízení o odnětí cestovních dokladů stěžovateli. Žalovaný není oprávněn posuzovat správnost postupu soudu (resp. soudního exekutora), který navrhuje odnětí pasu, nýbrž pouze zjistit, zda jsou splněny zákonné podmínky pro odnětí cestovního pasu. Ústavnost zákonné úpravy, umožňující odejmout cestovní pas v řízení zahájeném správním orgánem na základě podnětu soudu, není správní orgán oprávněn zkoumat.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není dán: rozsudek Městského soudu v Praze není nezákonný v té části, v níž bylo rozhodnuto o odmítnutí žaloby. Podkladem pro toto rozhodnutí byl závěr soudu, že ustanovení

§ 85 s. ř. s. vylučuje přípustnost žaloby domáhající se pouze určení, že „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. je nezákonný. Stěžovatel dovozuje, že nepřipustnost žaloby požadující vyslovení nezákonnosti „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. je dána pouze v případě, že se žalobce domáhá toliko (tj. výlučně) vyslovení nezákonnosti, že však není dána, domáhá-li se vedle toho ještě něčeho dalšího, např. zákazu pokračovat v nezákonném zásahu. Tento výklad je však nesprávný. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 až § 87 s. ř. s.) je postaveno na koncepci ochrany před „zásahem“ (zásahem, pokynem nebo donucením), který trvá, jehož důsledky trvají nebo u něhož hrozí opakování (viz § 82 *in fine* s. ř. s.). Jde tedy o ochranu před zásahem, který bezprostředně a přímo trvá nebo hrozí a kterému je v případě, že je nezákonný, nutno zabránit, tj. zakázat jej vydáním konstitutivního rozhodnutí (§ 87 odst. 2 věta první s. ř. s.), a tím jej právně *pro futuro* znemožnit. Zákon nepočítá s ochranou před aktuálně neexistujícími zásahy, tj. zejména před zásahy, ke kterým došlo v minulosti, ale ani před zásahy, které mohou teprve v budoucnu nastat, nejde-li o hrozbu opakování již učiněného zásahu. Proto také nepočítá s rozhodnutími ve své podstatě deklaratorními (viz k tomu Vopálka – Mikule – Šimůnková – Šolín: Soudní řád správní. Komentář. 1. vyd., C. H. Beck, Praha 2004, str. 197, bod 3; Brothánková – Žišková: Soudní řád správní a předpisy související s novou úpravou správního soudnictví s vysvětlivkami. Linde, Praha 2004, str. 194), kterými by soud vyslovoval nezákonnost (minulých či budoucích) zásahů ve smyslu § 82 s. ř. s. V tomto světle nutno vykládat slovo „pouze“ v ustanovení § 85 s. ř. s. tak, že nepřipustná je v každém případě žaloba, která

se domáhá pouze vyslovení nezákonnosti „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s., avšak zároveň i jakákoli jiná žaloba, která se vedle vyslovení nezákonnosti domáhá i něčeho jiného, a to v té části, v níž se domáhá vyslovení nezákonnosti.

Ani důvod podle § 103 odst. 3 písm. a) s. ř. s., uplatněný ve vztahu k té části rozsudku, již bylo rozhodnuto o zamítnutí žaloby, není dán. Stěžovatel má za to, že „zásahem“ je i výzva žalovaného k odevzdání cestovních dokladů. K posouzení právní povahy této výzvy je třeba určit její místo v rámci zákonných prostředků upravujících možnost odnětí cestovního pasu.

Odepření vydání a odnětí cestovního dokladu, mj. i cestovního pasu [viz § 5 odst. 1 písm. a) zákona o cestovních dokladech], je upraveno zejména v § 23 až § 28 zákona o cestovních dokladech. Ke dni rozhodování Městského soudu v Praze, tj. ke dni 29. 6. 2004 (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), stanovil § 23 zákona o cestovních dokladech ohledně nevydání či odnětí cestovního doklad následující:

Vydání cestovního dokladu se odejme nebo vydaný cestovní doklad se odejme na žádost a) soudu občanovi, proti kterému je nařízen výkon soudního rozhodnutí pro neplnění vyživovací povinnosti nebo finančních závazků, b) orgánu činného v trestním řízení občanovi, proti kterému je vedeno trestní stíhání pro úmyslný trestný čin, nebo c) orgánu, jenž vykonává rozhodnutí nebo jeho výkon zařizuje podle zvláštního právního předpisu [poznámkou pod čarou odkázáno na trestní řád], občanovi, který nevykonal trest odnětí svobody za úmyslný trestný čin, jestliže mu trest nebyl prominut nebo výkon trestu nebyl promlčen.

Citované ustanovení § 23 zákona o cestovních dokladech tedy obsahovalo (a i po novelizaci provedené s účinností od 1. 1. 2005 zákonem č. 559/2004 Sb. obsahuje, byť v poněkud rozšířené podobě) taxativní výčet situací, za kterých je správní orgán příslušný podle § 24 odst. 1 téhož zákona oprávněn o odepření vydání nebo o odnětí cestovního dokladu rozhodnout, jakož i taxativní výčet subjektů (orgánů či osob) oprávněných řízení před příslušným správním orgánem iniciovat.

Ustanovení § 24 odst. 2 až 5 zákona o cestovních dokladech pak upravují proceduru odnímání cestovního dokladu: Odstavce 2 a 3 stanoví, že bylo-li rozhodnuto nebo lze-li důvodně očekávat, že bude rozhodnuto o odnětí cestovního dokladu, může cestovní doklad zadržet orgán příslušný k vydání cestovních dokladů, policie nebo jiný orgán činný v trestním řízení; orgán, který cestovní doklad zadržel, je povinen vydat o tom jeho držiteli potvrzení a cestovní doklad bezodkladně zaslat orgánu příslušnému k jeho vydání s uvedením důvodů zadržetí. Odstavec 4 říká, že orgán příslušný k vydání cestovního dokladu rozhodne o odnětí zadržitého cestovního dokladu nebo o jeho vrácení do patnácti dnů poté, co obdržel oznámení o zadržetí cestovního dokladu. Odvolání proti rozhodnutí o odnětí cestovního dokladu nemá odkladný účinek (§ 24 odst. 5 cit. zákona).

Podnět (žádost) některého z oprávněných subjektů podle § 23 písm. a) až c) zákona o cestovních dokladech tedy vede k zahájení řízení před správním orgánem, které se, není-li stanoveno jinak, řídí správním řádem (§ 37 zákona o cestovních dokladech). Uvedené řízení lze považovat za specifický typ řízení zaha-

jovaného z podnětu správního orgánu (§ 18 odst. 1, 2. alt. spr. ř.), v němž podmínkou jeho konání je existence žádosti oprávněného subjektu o odnětí, resp. odepření vydání, cestovního dokladu. Pokud oprávněný subjekt v průběhu řízení vezme svoji žádost o odnětí, resp. odepření vydání, cestovního dokladu zpět, správní orgán je povinen řízení bez dalšího zastavit (§ 30, 2. alt. spr. ř.).

V případě stěžovatele podal JUDr. Vladimír P., soudní exekutor se sídlem exekutorského úřadu v Praze 7, žádost o odnětí cestovních dokladů stěžovatele, kterou žalovaný posoudil jako podanou oprávněným subjektem a na základě níž zahájil správní řízení. V rámci tohoto řízení byla stěžovateli a jeho zástupci dne 30. 12. 2003 doručena výzva ze dne 17. 12. 2003, aby neprodleně žalovanému odevzdal dva přesně specifikované cestovní pasy. Ve výzvě je odkazováno na § 18 odst. 1, 3 správního řádu ve spojení s § 23 písm. a) zákona o cestovních dokladech a uvedeno, že žalovaný zahájil dne 18. 11. 2003 (správní) řízení ve věci odnětí uvedených cestovních pasů. Zároveň výzva obsahuje sdělení, že „z ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů, vyplývá, že bylo-li rozhodnuto nebo lze-li důvodně očekávat, že bude rozhodnuto o odnětí cestovního dokladu, může cestovní doklad zadržet orgán příslušný k vydání cestovních dokladů nebo policie“.

Ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. je důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního

orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž „zásah“ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí hrozit opakování „zásahu“ (6. podmínka). Není-li byt jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.

Výzvu k odevzdání cestovních pasů ze dne 17. 12. 2003 nelze považovat za takový „zásah“ v širším smyslu, vůči němuž by byla ochrana podle § 82 s. ř. s. důvodná.

Tato výzva sama o sobě nepochybně „zásahem“ v širším smyslu je, neboť se jedná o pokyn správního orgánu stěžovateli, aby něco učinil (odevzdal cestovní pasy), přičemž nejde o rozhodnutí; 4. podmínka tedy splněna je. Nepochybně je splněna i 5. podmínka, neboť výzva je zjevně směřována přímo vůči stěžovateli jako konkrétní osobě; nejde tedy zejména o žádný abstraktní akt s neurčitým okruhem adresátů.

Nejsou však splněny 1. a 2. podmínka, a to proto, že výzva je úkonem sice apelativním, majícím přímět stěžovatele, aby něco učinil, avšak zároveň přímo nevynutitelným a ve své podstatě pouze informativním, kterým se žádná stěžovatelova práva nezkracují, tj. proti jeho vůli neomezují, tím méně pak přímo. Obsahem výzvy je sdělení, že probíhá správní řízení o odnětí jeho cestovních pasů, že tyto pasy má stěžovatel odevzdat (ovšem zároveň se nehovoří o žádné sankci, která by následovala v případě, že by stěžovatel výzvě nevyhověl; takovou sankci také ani právní řád nezná) a že se mu může stát, pokud budou naplněny podmínky § 24 odst. 2 zákona o cestovních dokladech, že mu cestovní doklady mohou

být zadrženy. Přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistět v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezřídka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.

Stěžovatelova argumentace možností uložení pořádkové pokuty podle § 45 odst. 1 správního řádu je lichá. Pokud by k uložení této pokuty došlo, stalo by se tak rozhodnutím správního orgánu, proti němuž by se mohl stěžovatel odvolat a které by bylo případně přezkoumatelné soudem v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Ze skutečnosti, že stěžovatelovo chování, jež je v rozporu s pokynem správního orgánu, může vyvolat následek v podobě uložení nějaké sankce, budou-li splněny podmínky pro její uložení, totiž nijak nelyne, že by tento pokyn samotný zasahoval do právní sféry stěžovatele. Do ní by zasáhlo teprve rozhodnutí, kterým by byla sankce uložena.

Obdobná je i argumentace, že při nevyhovění výzvě k odevzdání cestovních pasů hrozí stěžovateli jejich odnětí, tj. nucené odebrání. To stěžovateli nepochybně hrozí, ovšem pokud se tak stane, jeho subjektivní veřejná práva budou zasažena teprve tehdy, dojde-li skutečně

k tomuto odnětí. Stěžovatelův poukaz na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Napijalo proti Chorvatsku (stížnost č. 66485/01) [2003] ECHR 592 ze dne 13. 11. 2003 je v této souvislosti nepřipadný. V uvedeném rozhodnutí byl z hlediska souladu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy a s čl. 2 odst. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě příznavajícího některá práva a svobody jiné než ty, které jsou již uvedeny v Úmluvě a v prvním dodatkovém protokolu k Úmluvě (vyhlášen spolu s Úmluvou pod č. 209/1992 Sb.), testován postup chorvatských úřadů spočívající ve skutečně nastalém odnětí cestovního pasu na státní hranici, zdůvodněném údajným celním přestupkem, a následně proceduře jeho zpětného vydání panu Napijalo. Soud v tomto případě shledal, že chorvatské úřady a soudy neposkytly svému občanu panu Napijalo účinnou ochranu po zadržení jeho pasu, neboť delší dobu nerozhodly o jeho žádostech o vrácení pasu, a navíc proti němu ani nezahájily řízení ve věci celního přestupku, jehož údajným spácháním odebrání cestovního pasu odůvodnily.

Ve stěžovatelově případě však nic takového ani nenastalo – jeho cestovní pasy nebyly do doby rozhodnutí Městského soudu v Praze zadrženy. Navíc, pokud by se tak stalo, ukládá § 24 odst. 3 a 4 zákona o cestovních dokladech orgánu, který cestovní doklad zadržel, povinnost vydat o tom jeho držiteli potvrzení a cestovní doklad bezodkladně (tj. v daném kontextu maximálně během několika dní) zaslat orgánu příslušnému k jeho vydání s uvedením důvodů zadržení. Orgán příslušný k vydání cestovního dokladu je pak povinen o odnětí zadrženého

cestovního dokladu nebo o jeho vrácení rozhodnout do patnácti dnů poté, co obdržel oznámení o zadržení cestovního dokladu (novelou č. 559/2004 Sb. byla s účinností od 1. 1. 2005 patnáctidenní lhůta prodloužena na lhůtu třicetidenní). Zákon tedy v případě zadržení cestovního dokladu poskytuje dotčené osobě z věcného i časového hlediska účinný prostředek ochrany před odnětím cestovního pasu. V této souvislosti nutno též poznamenat, že existence přezkumné procedury podle § 24 odst. 3 a 4 zákona o cestovních dokladech vylučuje přípustnost žaloby podle § 82 s. ř. s. na ochranu před zásahem spočívajícím v odnětí cestovního dokladu podle § 24 odst. 2 zákona o cestovních dokladech, neboť tuto proceduru lze nepochybně považovat za možnost domáhat se ochrany nebo nápravy jinými právními prostředky ve smyslu § 85 s. ř. s. Nerozhodli by správní orgán ve lhůtě předepsané v § 24 odst. 4 s. ř. s., lze se nápravy domáhat – samozřejmě za splnění zákonem stanovených podmínek – žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s.

Není-li splněna byť jen jediná z kumulativně formulovaných podmínek důvodnosti ochrany podle § 82 s. ř. s., je nutno takovou ochranu odepřít a žalobu, která se jí domáhá, zamítnout. Pokud tak Městský soud v Praze učinil proto, že podle jeho názoru není výzva ze dne 17. 12. 2003 zásahem správního orgánu, kterým by byl stěžovatel přímo zkrácen ve svých právech, zcela správně posoudil právní otázku a zcela důvodně žalobu v této části zamítl.

(*tm*)

Reklama: nadsázka a agrese v reklamě

k § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 138/2002 Sb. (v textu též „zákon o reklamě“)

I. Nadsázku či přehánění je možno obecně v rámci přesvědčovacích reklamních kampaní připustit; míra jejich přípustnosti však musí být vždy posuzována ve vztahu k adresátům, kteří mohou být takovou přesvědčovací kampaní zasaženi, k jejich věku, schopnostem nadsázku odhalit a k sekundárním důsledkům přesahujícím rámec jejich spotřebitelského chování, které může jejich vzor jako hlavní postava reklamního spotu, na němž je přesvědčovací kampaň založena, následně vyvolat.

II. Posouzení, zda reklama podporuje chování ohrožující zdraví, psychický nebo morální vývoj osob mladších 15 let, a zda je tedy zakázaná podle § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, není třeba vždy založit na posudku znalce; jestliže je reklamní děj založen na agresi dítěte vůči panence, která může být v očích dítěte posuzována jako živá bytost, nikoliv věc, a je-li pomocí této panenky navíc vyvolána agrese i ve vztahu k jiným účastníkům reklamního děje, pak rozpor s § 2 odst. 3 tohoto zákona je natolik zřetelný, že si úsudek ohledně této otázky může učinit i sám správní orgán.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 As 16/2004-90)

Věc: Společnost s ručením omezeným F. v P. proti Radě pro rozhlasové a televizní vysílání o uložení pokuty, o kasační stížnosti žalobce.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání uložila rozhodnutím ze dne 10. 7. 2001 žalobci pokutu ve výši 500 000 Kč za porušení § 2 odst. 3 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, podle § 8 odst. 1 tohoto zákona. Žalovaná zahájila vůči žalobci správní řízení poté, co žalobce zařazoval průběžně do vysílání reklamní spot na čokoládovou oplatku Fidorka, a to pravidelně v době od osmi do dvaceti dvou hodin. V tomto reklamním spotu děvčátko ve věku asi šesti let na

přechodu pro chodce vhodí panenku na kapotu automobilu, tím aktivizuje čelní airbagy tohoto automobilu a v takto vzniklé situaci se zmocní oplatky Fidorka, kterou rozbilila žena sedící na místě spolujezdce. Hlas dospělé osoby toto jednání komentuje slovy: „Fidorka. Když musíš, tak musíš.“ Žalovaná v průběhu správního řízení shromáždila údaje o datech a časech odvysílání reklamního spotu, rozhodnutí Arbitrážní komise Rady pro reklamu ze dne 15. 9. 2000 o zamítnutí stížnosti proti reklamnímu spotu s vyjádřením, že doporučuje posunout začátek reklamního spotu až na dvaadvacátou ho-

dinu, neboť nadsázku, kterou z reklamního spotu dovodila, nemusí děti pochopit, a dále vyjádření, v němž žalobce v zásadě shodně se svými současnými argumenty odmítá porušení zákona o reklamě. Dne 10. 7. 2001 žalovaná rozhodla o uložení pokuty. Její výši odůvodnila prvním porušením zákona o reklamě ze strany žalobce obdobným jednáním, dřívějším uložení pokuty za odvysílání pořadu, který by mohl ohrozit psychický nebo morální vývoj dětí, a celoplošným charakterem vysílání, v němž se reklamní spot v konkrétním vysílacím čase objevil.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 5. 2003 žalobu zamítl, neboť žádné z žalobních námitek nepřisvědčil. Se žalovanou se ztotožnil jak v právním hodnocení reklamního spotu, tak v posouzení nezbytnosti doplnit dokazování znaleckými posudky.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž brojil proti závěru, že v daném případě nebylo nutné znalecky posuzovat dětským psychologem otázku, zda se jednalo o reklamu, která podporuje chování ohrožující zdraví, psychický nebo morální vývoj dětí, a že tedy žalovaná byla oprávněna si tuto otázku posoudit samostatně, na základě svých znalostí a zkušeností. Žalobce měl za to, že musí být zkoumáno, zda jde o reklamu určenou dětem nebo ve které vystupují děti a zda reklama podporuje chování ohrožující zdraví, psychický nebo morální vývoj dětí. Jde o reklamu, v níž vystupují děti, aniž by však byla dle stěžovatele dětem určena. Děti nemohou rozumět písni, která podbarvuje reklamní spot, navíc v 75 % případů byl spot odvysílán po dvacáté hodině, a nikoli v souvislosti s dětskými programy. K této otázce se soud nevyjádřil. Stěžovatel však má navíc za to, že tato reklama nepodporuje u dětí

chování ohrožující jejich zdraví, psychický nebo morální vývoj. Podle stěžovatele nestačí, aby rozhodnutí žalované a následně i nyní napadaný rozsudek soudu konstatovaly, že uvedená reklama závadné chování podporuje, aniž by bylo řečeno u koho, do jaké míry a jakým způsobem. Žalovaná nezjistila spolehlivě skutečný stav věci a tento nedostatek nahradila subjektivním hodnocením.

Žalobce měl také za to, že v rozhodnutí se soud nevypořádal s jeho námitkou, podle níž žalovaná při svém rozhodování nevzala v úvahu rozhodnutí Rady pro reklamu a odborný posudek Dr. Josefa P. a MUDr. Ilji Ž.

Pokud jde o výši uložené pokuty, žalobce namítal, že podle § 20 odst. 2 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání měla být výše pokuty určena podle závažnosti věci, míry zavinění a s přihlédnutím k rozsahu a dosahu vysílání a k výši získaného bezdůvodného obohacení. Žalovaná tu přitom přihlédla jen ke skutečnosti, že je stěžovatel provozovatelem celoplošného vysílání, a tedy její rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné. Žalobce poukazyval na skutečnost, že žalovaná měla ve správním řízení k dispozici údaje o odvysílání reklamního spotu všech tří celoplošných televizí, ze kterých vyplývá, že jednotlivé televize vysílaly tento spot v odlišné četnosti, v odlišných časech a s odlišným dopadem na obyvatelstvo; přesto však byla všem třem provozovatelům celoplošných televizí uložena pokuta ve stejné výši.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Městskému soudu v Praze stěžovatel vytýká, že stejně jako žalovaná musel

zkoumat, zda jde o reklamu určenou dětem nebo ve které vystupují děti a zda reklama podporuje chování ohrožující zdraví, psychický nebo morální vývoj dětí, což neučinil. K tomu bylo dle stěžovatele v rámci skutkového stavu nutno vést dokazování znaleckými posudky. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel mívá na kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy vadu řízení před žalovanou, spočívající v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu věci, pro kterou měl Městský soud v Praze rozhodnutí žalované zrušit.

Podle § 2 odst. 3 zákona o reklamě se zakazují reklamy určené osobám do 15 let, nebo v nichž vystupují osoby mladší 15 let, pokud podporují chování ohrožující jejich zdraví, psychický nebo morální vývoj. Tvrdí-li tedy stěžovatel, že musí být zkoumáno, zda jde o reklamu určenou dětem nebo ve které vystupují děti a zda reklama podporuje chování ohrožující zdraví, psychický nebo morální vývoj dětí, pak tomuto závěru stěžovatele Nejvyšší správní soud přisvědčuje. Pokud jde o první podmínku, tj. že šlo o reklamní spot určený osobám do 15 let, nebo v němž vystupují osoby mladší 15 let, pak tato podmínka je splněna, neboť v daném případě šlo nepochybně o reklamní spot, v němž vystupovala osoba mladší 15 let, přitom plurál použitý v § 2 odst. 3 zákona o reklamě „...vystupují osoby...“ nemůže dle Nejvyššího správního soudu být sám o sobě rozhodující. Není sporu o tom, že v reklamním spotu vystupovalo děvčátko, jehož věk zřetelně nedosahoval 15 let; konstatoval to i soud v napadeném rozsudku a tuto skutečnost nezpochybňovala ani žalovaná, ani stěžovatel. To pro splnění první z obou podmínek vyplývajících z § 2 odst. 3 zákona o reklamě postačuje a není třeba se v takovém případě zabývat

druhou z alternativně stanovených subpodmínek, tj. zda je reklamní spot dětem přímo určen. I touto subpodmínkou se však žalovaná a následně i Městský soud v Praze zabýval, a tedy ji posoudil i Nejvyšší správní soud; přitom dospěl k závěru, že i ta splněna je. Předmětem přesvědčovací kampaně bylo zboží, které je nepochybně určeno mimo jiné dětem, a reklamní spot měl vyvolat poptávku po oplatce mimo jiné právě u nich; přitom reklama byla podle údajů ohledně vysílacích časů obsažených ve správním spisu vysílána v době, kdy děti televizi sledují. Tyto skutečnosti je třeba považovat v daném případě za rozhodující, nedostatek souvislosti s dětskými programy tu naopak jakkoli relevantní není. Pokud jde o druhou z podmínek podávaných z § 2 odst. 3 zákona o reklamě, tj. zda reklamní spot podporuje u dětí chování ohrožující jejich zdraví, psychický nebo morální vývoj, i tato podmínka je dle Nejvyššího správního soudu splněna.

Pokud totiž podstata uvedeného reklamního spotu spočívá v tom, že děvčátko, které zatouží po oplatce, se jí zmocní za použití prvku agresivity jak ve vztahu k osobám jedoucím v automobilu (panenka je dle kontextu děje reklamního příběhu vhozena na automobil s důsledkem znemožnění obrany spolujezdkyně, která si oplatku rozbaluje, aktivací čelních airbagů, což z hlediska průměrného dětského spotřebitele - diváka může být chápáno dokonce i jako samotný účel takového jednání děvčátka, bez ohledu na úroveň znalosti ohledně možnosti skutečné aktivace airbagů), tak ve vztahu k panence, která je zde použita jako nástroj agrese přesto, že lze důvodně předpokládat blízký vztah děvčátka a panenky, a děvčátko tedy riskuje svým chováním její zranění, pak podpora chování ohrožujícího psychický nebo morální

vývoj dětí je evidentní. Jednání hlavní postavy reklamního spotu je totiž jednáním, které spočívá ve vyvolání zranění panenky (kterou dítě nechápe jako objekt, ale jako subjekt, a proto má smysl hovořit o „zranění“), za účelem získání oplátky, jestliže z kontextu reklamního děje je pro průměrného dětského spotřebitele – diváka zřetelné, že negativum, jímž může být případné „zranění“ panenky, má být vyváženo a tím snad i omluveno pozitivem, jímž je právě získání oplátky. Ke konstataci objektivní schopnosti reklamy podporovat chování ohrožující vývoj dětí nebylo zapotřebí doplňovat dokazování, jak stěžovatel namítá. Rozsah dokazování stanoví správní orgán a ten také důkazy provádí; znalece ustanoví správní orgán tehdy, je-li znaleckého posudku třeba k odbornému posouzení skutečností důležitých pro jeho rozhodnutí. V daném případě si však žalovaná pro účely aplikace § 2 odst. 3 zákona o reklamě mohla na základě zjištěného skutkového stavu učinit úsudek sama, aniž bylo třeba podle § 36 správního řádu znalce ustanovovat. Odpovídat na otázky nyní stěžovatelem pokládané, tj. „...do jaké míry a jakým způsobem...“ je chování podporováno, nebylo třeba, neboť „míra“ a „způsob“ zejména nejsou znaky skutkové podstaty podávané z § 2 odst. 3 zákona o reklamě. Otázka, „...u koho...“ je takové chování podporováno (tj. zda je podporováno u dětí, jak předpokládá § 2 odst. 3 zákona o reklamě), řešena byla; odpověď žalované na ni přitom nelze klasifikovat jako „subjektivní hodnotící stanovisko“, jak nyní stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, ale jako úsudek ohledně splnění podmínek pro udělení pokuty. Mohla-li si takový úsudek učinit žalovaná, tím spíše si jej mohl učinit Městský soud v Praze.

Nadsázku či reklamní přehánění, jež v reklamním spotu spatřuje ve shodě se

stěžovatelem i Nejvyšší správní soud, je třeba jistě obecně v rámci přesvědčovacích kampaní připustit. Míra jejich přípustnosti však musí být vždy posuzována ve vztahu k adresátům, kteří mohou být takovou přesvědčovací kampaní zašazeni, k jejich věku, schopnostem nadsázku odhalit a k sekundárním důsledkům přesahujícím rámec jejich spotřebitelského chování, které může jejich vzor coby hlavní postava spotu, na němž je přesvědčovací kampaň založena, následně vyvolat. Skutková podstata, jak je dovozována z § 2 odst. 3 zákona o reklamě, v daném případě naplněna byla, a dospěl-li Městský soud v Praze k témuž závěru, pak se žádné nesprávnosti, jež by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku, nedopustil. Tato námitka stěžovatele tedy není důvodná.

Nelze přisvědčit ani tvrzení, že soud se nevypořádal s námitkou stěžovatele, podle níž žalovaná při svém rozhodování nevezala v úvahu rozhodnutí Rady pro reklamu a odborný posudek Dr. Josefa P. a MUDr. Ilji Ž. Pokud jde o rozhodnutí Arbitrážní komise Rady pro reklamu, to soud zhodnotil tak, že i z něj vyplývá vhodnost zařazení reklamního spotu do vysílání až po dvacáté druhé hodině, s poukazem na to, že dětem chybí schopnost vnímat reklamní nadsázku. K absenci potřeby přihlížet za popsání skutkového stavu k odborným posudkům, jak jimi stěžovatel nyní argumentuje, se soud v potřebném rozsahu také vyslovil; přitom tento závěr shledává nyní Nejvyšší správní soud s přihlédnutím k hodnocení, jak je Městský soud v Praze v napadeném rozsudku podal, zcela odůvodněným.

Další stěžovatelova námitka směřuje do odůvodnění výše pokuty uložené žalovanou, a tedy zprostředkovaně vůči napadenému rozhodnutí Městského soudu

v Praze, jež je shledáváno nepřekoumatelným [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Zatímco v žalobě stěžovatel napadal rozpor výše pokuty s § 8 odst. zákona o reklamě, nyní dovozuje její rozpor s § 20 odst. 2 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání a až alternativně namítá rozpor s § 8 odst. 4 zákona o reklamě. Tuto námitku tedy Nejvyšší správní soud musí přezkoumat s ohledem na žalobní bod, jímž stěžovatel vymezil rozsah přezkumu (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a následně na způsob, jakým byl tento přezkum uskutečněn. Podle § 8 odst. 4 zákona o reklamě se při určení výše pokuty přihlíží zejména k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání. Takto demonstrativně podaný výčet znamená, že kritérii v něm uvedenými se žalovaná musí při svém rozhodování zabývat vždy. Pokud jde tedy o otázku, zda se těmito kritérii zabývala, pak Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že tomu tak bylo, a dospěl-li Městský soud v Praze k závěru, že žalovaná vycházela z kritérií stanovených zákonem a nepřekročila meze správního uvážení, pak mu nic podstatného v takovém závěru nelze vytknout. Nejvyšší správní soud tu nutně musí vyjít z toho, že jediným výrokem žalované byl v jejím rozhodnutí výrok o uložení pokuty, a tedy odůvodnění uložení pokuty v příslušné výši musí za takové situace vyplynout ze skutečností a jejich kontextu, na nichž žalovaná vystavěla své odůvodnění. Závažnost, způsob protiprávního jednání stěžovatele

a jeho následky, jak je žalovaná zjistila, jsou podávány ze druhého, čtvrtého a pátého odstavce na straně 2 jejího rozhodnutí, neboť žalovaná tam popisuje, že se jednalo o reklamu podporující chování ohrožující vývoj dětí, a jednání hlavní postavy uvedeného reklamního spotu je popisováno a hodnoceno jako jednání v rozporu se základními morálními pravidly. Žalovaná tu dospívá k závěru, že na panence (která byla dle Nejvyššího správního soudu, jak shora podal, použita jako nástroj agrese i objekt, na němž je násilí pácháno, jenž je v očích dítěte i „subjektem“) bylo spácháno násilí za situace, v níž by se dospělá osoba mohla obdobným jednáním dopustit přestupku. Doba trvání a rozsah jednání stěžovatele coby kritéria pro stanovení výše pokuty jsou pak popsána na konci první, na začátku druhé a na konci druhé strany rozhodnutí žalované (tam je uvedeno zvážení celoplošnosti vysílání); přitom celkové zachycení úvah, o které žalovaná opřela svůj závěr o uložení pokuty v konkrétní výši, včetně úvahy ohledně recidivy stěžovatele; jak je obsažena v úplném závěru odůvodnění rozhodnutí, považuje Nejvyšší správní soud s ohledem na zjištěné skutkové okolnosti a jejich právní hodnocení za plně dostačující. Napadený rozsudek Městského soudu v Praze se opírá o dostatečné množství důvodů, a ani této námitce stěžovatele tedy Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit.

(om)

605

Daňové řízení: lhůta pro uzavření vytykácího řízení

k čl. 1 Listiny základních práv a svobod

k § 43 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“)

Vytvořila-li se na základě pokynu Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996, o stanovení lhůt pro uzavření vytykácího řízení (§ 43 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků), správní praxe spočívající v tom, že vytykácí řízení se uzavírají v určitých lhůtách, případně ve lhůtách prodloužených podle přesně určených pravidel, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněné nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), že pro správní orgán je takováto správní praxe právně závazná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Ans 1/2005-57)

Věc: Společnost s ručením omezeným I. v P. proti Finančnímu úřadu pro Prahu 9 o povinnost vydat rozhodnutí ve věci daňového přiznání, o kasační stížnosti žalobce.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 15. 9. 2004 zamítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, kterou se žalobce domáhal, aby soud rozhodl, že žalovaný je povinen ve lhůtě 30 dnů ode dne právní moci rozsudku vydat rozhodnutí ve věci žalobcem podaného daňového přiznání k dani z přidané hodnoty za zdaňovací období říjen 2002. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žalovaný řádně zahájil vytykácí řízení podle § 43 daňového řádu a ke dni rozhodnutí soudu vyvíjel činnost k ověření všech skutečností uvedených žalobcem v souvislosti s tím, zda zdanitelné plnění, které bylo předmětem šetření, zajistil skutečně dodavatel žalobce prostřednictvím svých subdodavatelů. Žalovaný správní orgán podle soudu k tomu účelu shromažďoval důkazní prostředky a nebyl nečinný. Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví lhůtu pro rozhodnutí správního orgánu a pokyn Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996 pouze orientačně určuje, do jaké lhůty mají být řízení vedená správcem daně ukončena, a není obecně závazným právním předpisem, a vzhledem k tomu, že správní orgán ve věci účelně konal, nebylo podle soudu důvodné žalovanému ukládat vydání rozhodnutí ve věci žalobcem podaného daňového přiznání.

Žalobce (stěžovatel) v kasační stížnosti namítal, že vytykácí řízení podle § 43 odst. 1 daňového řádu má být dle pokynu Ministerstva financí č. D-144 z roku 1996, o stanovení lhůt pro uzavření vytykácího řízení (dále jen „pokyn D-144“), uzavřeno nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy daňový subjekt vyhoví plně výzvě správce daně, tj. předloží veškeré vyžadované podklady a poskytne potřebná vysvětlení, nebo je správci daně doručeno oznámení daňového subjektu, že je připraven vyžadované podklady předložit a potřebná vysvětlení poskytnout, pokud ve stanovené či dohodnuté lhůtě k předložení dokladů a podání vysvětlení, kterými daňový subjekt plně vyhoví výzvě správce daně, také skutečně dojde. I když daňový řád nestanoví žádnou lhůtu pro rozhodnutí v daňovém řízení, nemůže to podle stěžovatele vést ke zkrácení subjektivního veřejného práva stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; právě proto Ministerstvo financí upravilo časové dimenze rozhodování správních orgánů ve vytykáčím řízení pokynem D-144. Stěžovatel předložil v souladu s harmonogramem prací vyhotoveným žalovaným již počátkem roku 2003 žalovanému veškeré potřebné podklady, avšak do podání kasační stížnosti

(22. 11. 2004) nebylo vytykáací řízení skončeno. Žalovaný sice v souladu s pokynem D-144 požádal o prodloužení lhůty pro vytykáací řízení, avšak teprve po více než šesti měsících poté, co mu stěžovatel předložil veškeré požadované podklady.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Z hlediska námitek obsažených v kasační stížnosti je nutno se v první řadě zabývat názorem Městského soudu v Praze, že pokyn D-144 pouze orientačně určuje, do jaké lhůty mají být řízení vedená správce daně ukončena. Z tohoto názoru Městského soudu v Praze vyplývá, že soud má za to (jakkoli to v jeho rozsudku není takto explicitně vyjádřeno), že – jelikož pokyn D-144 není obecně závazným právním předpisem – jeho porušení nemůže bez dalšího znamenat porušení subjektivních veřejných práv účastníka řízení podle daňového řádu. Není pochyb, že pokyn D-144 není obecně závazným právním předpisem, nýbrž vnitřním předpisem, který určuje, jak mají postupovat finanční ředitelství, tj. orgány podrobené řídicí pravomoci Ministerstva financí ve smyslu § 11 písm. a) zákona ČNR č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a těmto finančním ředitelstvím podřízené [§ 9 písm. a) zákona ČNR č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech] finanční úřady. Není pochyb o tom, že uvedený vnitřní předpis ministerstva nemůže upravovat práva a povinnosti soukromých osob, nýbrž může toliko ukládat úkoly osobám podléhajícím řídicí pravomoci toho, kdo vnitřní předpis vydává. Uvedený vnitřní předpis však není pro soukromé osoby,

jichž se činnost finančních úřadů dotýká, tj. pro daňové subjekty, bez právního významu. Pokyn D-144 totiž finančním úřadům konkrétně ukládá, v jakých časových dimenzích musí uzavírat vytykáací řízení. Pokyn stanovuje zcela konkrétní lhůty, v nichž se tak má stát, zcela konkrétní podmínky začátku běhu těchto lhůt a jejich přerušování, jakož i zcela konkrétní a jednoznačně formulované podmínky možného prodloužení základních lhůt pro uzavření vytykáacího řízení, včetně specifikace orgánů, které o prodloužení lhůt rozhodují. Pokynem D-144 správní orgán sám sobě v rámci pravomocí stanovených mu zákonem (který žádné konkrétní maximální lhůty pro uzavření vytykáacího řízení ani v § 43 daňového řádu ani v jiném předpisu neurčuje) a bez toho, aby se jakkoli dotkl zákonem zaručených práv soukromých osob, stanovil pro abstraktně definovaný okruh případů pravidla přísnější, než která na něj klade zákon. Tato přísnější pravidla finanční úřady nepochybně všeobecně dodržují a pracovníci těchto úřadů považují za nezbytné tak činit. To ostatně plyne i z vyjádření žalovaného, který tvrdí, že lhůty stanovené pokynem D-144 dodržel a že si jich je vědom. Není tedy pochyb, že na základě pokynu D-144 se vytvořila správní praxe, která spočívá v tom, že vytykáací řízení se uzavírají ve lhůtách a podle pravidel případného prodloužení těchto lhůt stanovených v pokynu D-144. Jestliže se takováto praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřípustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dá-

vá prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila; prostorem pro uvážení je zde nutno rozumět i to, v jaké lhůtě správní orgán ve věci rozhodne, není-li taková lhůta právním předpisem konkrétně stanovena. Tento princip je ve vyspělých právních systémech západní Evropy běžně uznáván (v Německu „*Selbstbindung der Verwaltung*“, viz k tomu v německé literatuře např. Eyermann: *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. 11. vyd., C. H. Beck, München 2000, str. 1010 - 1011; Peine: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 4. vyd. C. F. Müller, Heidelberg 1998, zejm. str. 35-36; Sachs: *Grundgesetz. Kommentar*. 1. vyd. C. H. Beck, München 1996, str. 207 - 208; komplexní pojednání viz Maunz-Dürig: *Grundgesetz. Kommentar*. Svazek I. 8. vyd., komentář k čl. 3 Základního zákona, marg. č. 428 - 474). Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, je přípustné (a zároveň nutné) se od něho výjimečně odchýlit v konkrétním případě, jde-li o případ zvláštní a atypický (viz Eyermann, cit. dílo, str. 1011; Maunz-Dürig, cit. dílo, marg. č. 446 - 459); pokyn D-144 s takovou eventualitou sám počítá ve svém čl. I větách páté a šesté. Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká. Je tedy nepochybně možné změnit pokyn D-144 a stanovit pro uzavírání vytykácích řízení jiné lhůty a jiné podmínky jejich uplatnění, resp. prodlužování, anebo nestanovit lhůty žádné, ovšem něco takového může platit pouze do budoucna (změna či zrušení lhůt by tedy nemohla zpětně ospravedlnit porušení povinnosti rozhodovat ve lhůtách podle pokynu D-144, ke kterému došlo v minulosti) a pro všechny případy uzavírání vytykácích řízení (nemohla by tedy obstát praxe, že v jednotlivých případech nelší-

cích se typově od případů ostatních by lhůty nebyly dodržovány, třebaže v zásadě, tj. v převážné většině případů, ano).

Na okraj nutno poznamenat, že i v rámci lhůt podle pokynu D-144 musí správce daně ve vytykáčím řízení postupovat v každém jednotlivém případě účelně a tak, aby je skončil v přiměřené lhůtě - v řadě případů tedy i dříve než při plném vyčerpání lhůt podle pokynu D-144; vytykáčím řízení nemůže svévolně přerušit a odložit jeho pokračování na pozdější dobu a jednotlivé kroky tohoto řízení musí po sobě následovat v přiměřených časových intervalech. Uvedená pravidla nutno považovat za základní zásady daňového řízení, které plynou zejména z § 2 odst. 1 a 2 daňového řádu, jež patří v daňovém řízení k ustanovením, v nichž se promítá a na rovině jednoduchého práva konkretizuje právo na spravedlivý proces garantované zejména v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [srov. k tomu též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, čj. 7 Afs 22/2003-109 (nepublikováno)].

Z výše uvedeného vyplývá dílčí závěr, že Městský soud v Praze nepostupoval správně, pokud nezkoumal, zda v případě stěžovatele byly či nebyly ve vytykáčím řízení lhůty podle pokynu D-144 dodrženy, jelikož dospěl k závěru, že tyto lhůty nejsou pro žalovaného právně závazné. Žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. se totiž lze domáhat ochrany i proti nečinnosti spočívající v nerozhodování v časových limitech, kterými sám sebe zavázal správní orgán tím, že stran těchto limitů vytvořil určitou správní praxi; tyto časové limity jsou pak pro správní orgán, jak výše podrobně zdůvodněno, právně závazné. (...)

(im)

Řízení před soudem: zpětvzetí žaloby

k § 47 písm. a) soudního řádu správního

Vezme-li žalobce žalobu proti rozhodnutí správního orgánu zpět, nemůže obstát jeho stížní námitka proti usnesení o zastavení řízení, podle níž soud nezjišťoval, zda skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, měla oporu ve správních spisech.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2005, čj. 3 Azs 38/2004-49)

Věc: Vu Van N. (Vietnamská socialistická republika) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 10. 2002 nebyl udělen žalobci azyl podle ustanovení § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Žalovaný současně rozhodl, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu ustanovení § 91 téhož zákona.

Žalobce napadl rozhodnutí včas podaným opravným prostředkem (po l. 1. 2003 posuzovaným jako žaloba); podáním ze dne 19. 11. 2003 (soudu doručeným dne 21. 11. 2003) však oznámil, že svoji žalobu bere zpět. Krajský soud proto podle § 47 písm. a) s. ř. s. řízení zastavil usnesením ze dne 26. 11. 2003.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítal zejména, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech. Upozornil dále na to, že řízení před soudem vykazovalo závažné vady, neboť mu pro řízení nebyl ustanoven tlumočnick. Podle občanského soudního řádu je povinností soudu ustanovit pro řízení tlumočnicka tomu účastníkovi, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk. Z uvedených důvodů stěžovatel trval na tom, že v jeho případě jsou dány podmínky pro udělení azylu ve shodě s ustanovením § 13 a § 14 zákona o azylu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Krajský soud při vydání svého usnesení vycházel z jednoznačně projevené vůle stěžovatele, vyjádřené v jeho sdělení soudu, a protože sám jednání nenařizoval, nebyl ani povinen ustanovit stěžovateli tlumočnicka pro jednání v jeho mateřštině před soudem. Taková námitka je tedy nedůvodná.

Pokud pak stěžovatel uvedl jako další důvod podání kasační stížnosti, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech, není takové tvrzení relevantní.

Krajský soud zastavil řízení o žalobě podle § 47 písm. a) s. ř. s. Rozhodoval tak podle dispozic stěžovatele, který se sám rozhodl, že v řízení již nebude pokračovat, a který nepochybným a zřejmým způsobem tuto svoji vůli projevil. Soud se proto nemohl zabývat zjišťováním, zda skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, měla oporu ve správních spisech.

(ani)

Řízení před soudem: jiná vada řízení

k § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního
k čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Nepředloží-li krajský soud k rozhodnutí kasační stížnost proti usnesení, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o ustanovení advokáta, a nařídí a provede jednání, je řízení zatíženo vadou, která může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Takový postup popírá právo na právní pomoc (čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, čj. 4 Azs 72/2004-80)

Věc: Iouri G. (Ruská federace) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 17. 4. 2003 neudělil žalovaný žalobci azyl podle § 12, § 13 odst. 1, 2 a § 14 zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, a současně vyslovil, že se na žalobce nevztahuje překážka vycestování ve smyslu § 91 tohoto zákona.

V žalobě proti tomuto rozhodnutí žalobce mj. požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 7. 11. 2003 zamítl návrh na ustanovení zástupce s tím, že nebyla splněna podmínka ochrany práv žalobce v tomto řízení. Žalobce (stěžovatel) podal dne 20. 11. 2003 proti tomuto usnesení kasační stížnost a současně požádal o odročení jednání a o ustanovení zástupce z řad advokátů pro řízení o této kasační stížnosti. Městský soud v Praze podáním ze dne 25. 11. 2003 vyzval stěžovatele, aby soudu sdělil, z jakých důvodů žádá o odročení jednání. Stěžovatel podáním ze dne 1. 12. 2003 sdělil soudu, že žádá o odročení tohoto jednání až do doby, kdy Nejvyšší správní soud projedná jeho kasační stížnost ve věci zamítnutí

ustanovení zástupce z řad advokátů pro toto soudní jednání.

Městský soud v Praze však v řízení ve věci samé pokračoval a rozsudkem ze dne 11. 12. 2003 žalobu zamítl.

I proti tomuto rozsudku podal stěžovatel kasační stížnost. Současně požádal o ustanovení zástupce z řad advokátů.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 2. 2. 2004 zamítl návrh stěžovatele na ustanovení zástupce a usnesením z téhož dne jej vyzval, aby si ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto usnesení zvolil zástupcem advokáta. Uvedená usnesení obdržel stěžovatel dne 7. 3. 2004. Dne 1. 3. 2004 předložil stěžovatel plnou moc z téhož dne, udělenou advokátce Mgr. Jekatěrině S., a doplnil podanou kasační stížnost. Současně požádal o prominutí zmeškání lhůty podle § 40 odst. 5 s. ř. s.

V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvedl, že za nejzávažnější pochybení soudu považuje vadu řízení před sou-

dem spočívající v tom, že bylo nařízeno jednání ve věci samé, ačkoliv stěžovatel podal kasační stížnost proti usnesení o zamítnutí ustanovení zástupce. Městský soud měl jednání odročit a vyčkat rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, které mohlo zásadně ovlivnit průběh samotného řízení před soudem prvního stupně. Dalším procesním pochybením bylo, že soud neustanovil stěžovateli zástupce z řad advokátů pro řízení ve věci této kasační stížnosti a nepostoupil spis spolu s kasační stížností Nejvyššímu správnímu soudu. Nezákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatel spatřuje též v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Domnívá se, že soud se při svém rozhodování dopustil omylu při aplikaci práva na zjištěný skutkový stav, a to proto, že nesprávně vyložil ustanovení § 35 odst. 7 s. ř. s. Stěžovatel dále poukázal i na čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého má každý právo na právní pomoc v řízení před soudy, a to od počátku řízení. Pokud jde o rozsudek ve věci samé, stěžovatel konstatoval, že jelikož mu nebyl ustanoven zástupce a jednání ve věci samé proběhlo bez jeho účasti i přes žádost o odročení, neměl v řízení před soudem žádnou možnost kvalifikovaně uplatnit všechny důvody své správní žaloby.

Soud posléze věc předložil Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí o kasační stížnosti, podané proti rozsudku ze dne 11. 12. 2003, a v předkládací zprávě uvedl, že stěžovatel podal kasační stížnost i proti usnesení ze dne 7. 11. 2003, kterým byl zamítnut návrh na ustanovení zástupce. S ohledem na zásadu koncentrace řízení se tato kasační stížnost předkládá současně s kasační stížností do meritorního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2003 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Nesprávnost postupu soudu spatřuje Nejvyšší správní soud v tom, že přestože stěžovatel podal kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze, jímž byl zamítnut jeho návrh na ustanovení zástupce pro žalobní řízení, soud tuto kasační stížnost nepředložil k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, ale postupoval tak, že nařídil jednání a ve věci jednal. Mělo-li být realizováno právo na právní pomoc ve smyslu § 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod od počátku řízení, soud svým postupem fakticky realizaci tohoto práva znemožnil. Nejvyšší správní soud nesusouhlasí s postupem a názorem soudu, že kasační stížnost proti usnesení, kterým byl zamítnut návrh na ustanovení zástupce, se předkládá současně s kasační stížností do meritorního rozhodnutí s ohledem na zásadu koncentrace řízení. Tvrzení o zásadě koncentrace řízení nemůže být uplatňováno v neprospěch stěžovatele. Navíc v daném případě o koncentraci řízení nešlo. Soud měl správně předložit kasační stížnost proti usnesení, kterým byl zamítnut návrh na ustanovení zástupce, k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu, a teprve po vyčkání rozhodnutí tohoto soudu měl ve věci dále postupovat.

V této souvislosti je nutno dodat, že soud postupoval nesprávně i při posuzování žádosti o odročení jednání nařízeného na 11. 12. 2003. Podle § 50 s. ř. s. z důležitých důvodů jednání odročeno být může. Žádost stěžovatele o odročení

jednání z důvodů vyčkání rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti usnesení, kterým byl zamítnut návrh na ustanovení zástupce, pak nepochybně důležitým důvodem byla. Protože soud se k tomuto svému postupu v odůvodnění napadeného rozsudku vůbec nevyjádřil, nelze posoudit, jaké důvody ho k tomuto nesprávnému postupu vedly.

Z výše uvedených důvodů nutno dospět k závěru, že řízení před soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d), příp. § 109 odst. 3 s. ř. s.]. Tuto vadu spatřuje Nejvyšší správní soud v postupu soudu, který ve věci nařídil jednání, a toto jednání provedl, aniž předložil Nejvyššímu správnímu soudu k rozhodnutí kasační stížnost proti usnesení, jímž byla v žalobním řízení zamítnuta žádost stěžovatele o ustanovení zástupce z řad advoká-

tů. Postupem Městského soudu v Praze tak nebyla umožněna realizace práva uvedeného v čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Z těchto důvodů byl rozsudek Městského soudu v Praze zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, ve kterém je tento soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Je sice pravda, že v řízení o kasační stížnosti, která směřuje proti usnesení krajského soudu (Městského soudu v Praze) o zamítnutí žádosti o ustanovení advokáta, nebrání nedostatky povinného zastoupení advokátem jejímu projednání před Nejvyšším správním soudem, avšak v této konkrétní věci stěžovatel v kasační stížnosti o ustanovení zástupce požádal, takže o jeho návrhu by měl rozhodnout Městský soud v Praze.

(tur)

608

Řízení před soudem: zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku

k § 47 písm. c) soudního řádu správního

k § 9 odst. 1 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění zákonů č. 271/1992 Sb., č. 255/2000 Sb. a č. 151/2002 Sb.

Zastavit řízení podle § 47 písm. c) s. ř. s. (§ 9 odst. 1 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích) nelze, dokud nebylo rozhodnuto o kasační stížnosti proti rozhodnutí o nepřiznání osvobození spojené s žádostí o odkladný účinek.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, čj. 2 Afs 132/2004-91)

Věc: Ing. Jaroslav K. v K. proti Finančnímu ředitelství v Praze, o kasačních stížnostech žalobce.

Žalobou ze dne 8. 1. 2003 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného

ze dne 8. 11. 2002 a podáním ze dne 19. 11. 2003 požádal o osvobození od soud-

ních poplatků a o ustanovení zástupce pro řízení o žalobě. Tuto žádost zamítl Městský soud v Praze usnesením ze dne 21. 1. 2004.

Proti tomuto usnesení podal žalobce dne 6. 2. 2004 kasační stížnost spojenou s žádostí o přiznání odkladného účinku a podáním ze dne 21. 4. 2004 požádal o osvobození od soudního poplatku a o ustanovení zástupce pro řízení o této kasační stížnosti. K výzvě soudu žalobce předložil plnou moc advokáta. Městský soud nepředložil kasační stížnost k rozhodnutí Nejvyššímu správnímu soudu a usnesením ze dne 10. 6. 2004 zastavil řízení o žalobě pro nezaplacení soudního poplatku za řízení o žalobě.

Usnesení o zastavení řízení napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností. Nezákonnost usnesení spatřoval v tom, že proti usnesení ze dne 21. 1. 2004 podal kasační stížnost, kterou spojil s žádostí o přiznání odkladného účinku, a že tedy nelze zastavit řízení o žalobě pro nezaplacení soudního poplatku, aniž soud vyčká rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o této kasační stížnosti.

S touto kasační stížností úzce souvisí další kasační stížnost podaná proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2005, kterým byla zamítnuta žádost o osvobození od soudních poplatků pro řízení o výše uvedené předchozí kasační stížnosti. Ta byla podána 31. 1. 2005 s poukazem na špatné majetkové poměry stěžovatele a s návrhem na zrušení napadeného usnesení.

Nejvyšší správní soud vyhověl kasační stížnosti proti usnesení ze dne 10. 6. 2004; toto usnesení zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Kasační stížnost proti usnesení ze dne 11. 1. 2005 pak odmítl.

Z odůvodnění:

Stěžovateli je třeba přisvědčit v názoru, že nelze zastavit řízení o žalobě pro nezaplacení soudního poplatku dříve, než je rozhodnuto o kasační stížnosti podané proti usnesení o nepřiznání osvobození od tohoto poplatku spojené s žádostí o přiznání odkladného účinku. Kasační stížnost je podle § 102 odst. 1 s. ř. s. opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu a je přípustná i proti rozhodnutí o nepřiznání osvobození od soudního poplatku. Je ochranou účastníka před důsledky nezaplacení soudního poplatku v případě, kdy požádal o osvobození od poplatku a rozhodnutí o této žádosti považuje za nezákonné. Skutečnost, že usnesení o nepřiznání osvobození nabylo právní moci, tedy sama o sobě nebyla důvodem k zastavení řízení. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud (§ 109 odst. 1 s. ř. s.) poté, co mu ji soud, který napadené rozhodnutí vydal, předloží (§ 108 odst. 1 s. ř. s.). To městský soud neučinil. Zastavit řízení podle § 47 písm. c) s. ř. s. (§ 9 odst. 1 zákona ČNR č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů) nelze, dokud o kasační stížnosti proti rozhodnutí o nepřiznání osvobození spojené s žádostí o odkladný účinek nebylo rozhodnuto. Teprve doručením rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti (event. o nepřiznání odkladného účinku této kasační stížnosti) stěžovatel zjistí, zda je povinen soudní poplatek ze žaloby zaplatit a případně jeho úhradou zajistit řádné pokračování v řízení o žalobě, a předejít tak hrozbě zastavení řízení.

Proto Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2004 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

(oš)

Kompetenční spory: povinnost k náhradě nákladů spojených s uvedením komunikace do původního stavu

k § 28 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

k § 7 odst. 1 občanského soudního řádu

I. O nárocích správce pozemní komunikace na náhradu nákladů spojených s odstraněním poškození komunikace a s jejím uvedením do původního stavu rozhodoval do 1. 4. 1997 silniční správní orgán podle výslovného ustanovení § 9 odst. 8 zákona č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 27/1984 Sb. Tuto speciální kompetenční úpravu však nepřevzal nový silniční zákon (zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích), třebaže povinnost škůdce nahradit takovou škodu správci komunikace upravil věcně shodně (§ 28 tohoto zákona).

II. Protože pak řízení o povinnosti k náhradě nákladů spojených s uvedením pozemní komunikace do původního stavu je řízením o soukromoprávním nároku, patří za účinnosti nového silničního zákona do působnosti soudu (§ 7 odst. 1 o. s. ř.).

(Podle rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 14. 4. 2005, čj. Konf 54/2003-13)

Věc: Spor o pravomoc mezi Městským úřadem v Sokolově a Okresním soudem v Sokolově (za účasti žalobce Správy a údržby silnic, státní příspěvkové organizace, Sokolov, a žalovaného města Kraslice) o náhradu nákladů spojených s uvedením komunikace do původního stavu.

Žalobce podal dne 17. 12. 1996 u Okresního soudu v Sokolově žalobu proti žalovanému městu Kraslice o zaplacení částky 1 150 000 Kč s příslušenstvím. Podle žalobních tvrzení uzavřel žalobce s žalovaným dne 25. 7. 1994 smlouvu o sdružení za účelem zajištění finančního podílu žalovaného na provedení rekonstrukce Wolkerovy ulice v Kraslicích. Podle dodatku ke smlouvě ze dne 21. 4. 1995 se žalovaný zavázal převést na účet žalobce finanční podíl ve výši 1 150 000 Kč k dokončení stavby. Při rekonstrukci došlo k poškození komunikace, k níž má žalobce zřízeno právo hospodaření. Žalovanému vznikla podle § 9 odst. 6 tehdy platného zákona

č. 135/1961 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „silniční zákon z r. 1961“), povinnost uhradit žalobci jakožto správci komunikace náklady spojené s odstraněním poškození a s uvedením komunikace do původního stavu. Žalovaný však požadovanou částku nezaplatil.

Okresní soud v Sokolově usnesením ze dne 29. 3. 2000 řízení zastavil s tím, že po právní moci usnesení bude věc postoupena Okresnímu úřadu v Sokolově, jehož pravomoc k rozhodnutí o věci je dána. V odůvodnění uvedl, že se žalobce domáhá nákladů ve smyslu § 9 odst. 6 silničního zákona z r. 1961. Dojde-li ke sporu o náhradu těchto nákladů, rozhodne

o něm podle § 9 odst. 8 tohoto zákona příslušný silniční správní orgán. Z toho soud dovodil, že v době zahájení řízení nebyla dána soudní pravomoc k řešení uplatněného nároku. S poukazem na to, že v průběhu řízení byl citovaný zákon zrušen zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (dále jen „silniční zákon z r. 1997“), rozhodl soud o postoupení věci orgánu, který pravomoc nyní má, tj. Okresnímu úřadu v Sokolově, s odkazem na § 40 odst. 3 tohoto zákona.

Podáním doručeným zvláštnímu senátu dne 17. 2. 2003 navrhl Městský úřad v Sokolově, aby zvláštní senát rozhodl ve sporu o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, který vznikl v dané věci mezi ním a Okresním soudem v Sokolově.

Zvláštní senát rozhodl ve věci tak, že příslušný rozhodnout o nároku je soud, a současně zrušil i rozhodnutí okresního soudu, které výroku zvláštního senátu protiče a kterým soud svou pravomoc k jednání popřel.

Z odůvodnění:

Nárok žalobce na zaplacení peněžní částky opírající se o § 9 odst. 6 silničního zákona z r. 1961 vznikl za účinnosti tohoto zákona a tehdy jej žalobce i uplatnil ve své žalobě. Podle tohoto ustanovení při poškození dálnice, silnice nebo místní komunikace, které způsobí nebo může způsobit závalu ve sjízdnosti, byl ten, kdo poškození způsobil, povinen uhradit správci komunikace náklady spojené s odstraněním poškození a s uvedením komunikace do původního stavu, pokud se nedohodl se správcem komunikace, že poškození odstraní sám. Ustanovení odstavce 8 určovalo, že dojde-li ke sporu

o náhradu nákladů podle odstavců 5 a 6, rozhodne o nich příslušný silniční správní orgán.

Nový zákon z roku 1997 pak na jedné straně převzal úpravu hmotněprávní povinnosti dříve upravené zákonem z roku 1961 (jeho § 9 odst. 6) do svého ustanovení § 28 odst. 2. Platí tedy i nadále, že při poškození dálnice, silnice nebo místní komunikace, které způsobí nebo může způsobit závalu ve sjízdnosti nebo schůdnosti anebo ohrozit bezpečnost silničního provozu podle zvláštního předpisu, musí ten, kdo poškození způsobil, tuto skutečnost neprodleně oznámit vlastníku pozemní komunikace a uhradit mu náklady spojené s odstraněním poškození a s uvedením pozemní komunikace do původního stavu. Naproti tomu – a to je pro posouzení věci podstatné – nový zákon nepřevzal speciální kompetenční úpravu dřívějšího § 9 odst. 8 silničního zákona z r. 1961, svěřujícího pravomoc rozhodnout o případném sporu o náhradu nákladů silničnímu správnímu orgánu.

Tato změna nastala ve shodě s vývojem společenských a právních vztahů mezi léty 1961 a 1997 (přesněji řečeno mezi roky 1948 a 1989) a odpovídá ostatně i stávajícím legislativním trendům: také v dalších právních předpisech se československé (české) právo postupně oproštuje od mnohých speciálních úprav, které svěřovaly správním orgánům rozhodování sporů svým charakterem soukromoprávních, a přesouvá toto rozhodování do pravomoci soudů. Taková tendence je správná; naznačuje, že svěřit zákonem rozhodování sporu o soukromé právo správnímu orgánu je jednak výjimečné (§ 7 odst. 1 občanského soudního řádu), jednak – od roku 2003 (zákon č. 151/2002 Sb., kterým se

mění některé zákony v souvislosti s přijetím soudního řádu správního) – i v těchto případech jsou takové věci následně projednány soudem v občanském soudním řízení (§ 7 odst. 2 o. s. ř. a část pátá téhož zákona).

V konkrétních věcech pak je nutno řešit dvě zásadní otázky: jednak to, zda určitá právní věc vymezená předpisem správního práva je sporem nebo jinou právní věcí spadající svým vymezením pod režim ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř. (tedy věc soukromoprávní; pokud by šlo o věc veřejného práva, mohl by ji projednat soud ve správním soudnictví), jednak to, zda ji zákon skutečně svěřuje k rozhodování správnímu orgánu anebo zda o tom mlčí (protože v takovém případě s ohledem na generální vymezení věcné působnosti soudů v občanském soudním řízení bude věc rozhodovat od počátku soud v řízení podle občanského soudního řádu).

Na otázku po charakteru projednávané konkrétní věci není odpověď obtížná: spor o náhradu nákladů za poškození komunikace je sporem mezi vlastníkem (správcem) komunikace a škůdcem. Obě strany tohoto sporu mají rovné postavení, jedna není nadřízena druhé a žádná ze stran nemůže prosadit svou vůli jinak než v kontradiktorním řízení před orgánem, který je k řešení takového sporu povolán zákonem. Jde tedy o spor vyplývající ze soukromoprávního (občanskoprávního, případně obchodního) vztahu. Tyto spory zásadně a pravidelně náleží rozhodovat soudům (§ 7 odst. 1 o. s. ř.); jiným orgánům jen tam, stanoví-li to zákon (§ 7 odst. 2 o. s. ř.).

Na druhou otázku (zda o náhradě nákladů náleží rozhodovat správnímu orgánu nebo soudu v občanském soudním

řízení) lze odpovědět stručně tak, že o věci má rozhodovat soud. Bylo již vyloženo, že právní úprava svěřující rozhodování soukromoprávního vztahu do působnosti správního orgánu je výjimkou z obecného pravidla. Takovouto speciální úpravou bylo také kompetenční ustanovení § 9 odst. 8 silničního zákona z r. 1961. Podobné kompetenční ustanovení ale silniční zákon z r. 1997 neobsahuje. Ustanovení tohoto zákona upravující působnost jsou shrnuta v části sedmé (§ 40) tohoto zákona. Dané ustanovení jednak pojmenovává silniční správní úřady, jednak rozhraničuje věcnou a místní příslušnost mezi nimi a vypočítává jejich pravomoci. V žádném z těchto ustanovení ale není zmíněna pravomoc rozhodovat spory, které jsou předmětem projednávání řešeného kompetenčního konfliktu. Z toho – a z ústavní nutnosti založit působnost správního úřadu vždy zákonem – je proto nutno dovodit, že žádný ze silničních správních úřadů nemá pravomoc takové spory rozhodovat.

Že by rozhodování sporu o náhradu nákladů, o který tu jde, náleželo do působnosti silničního správního orgánu, nelze vyvodit ani z ustanovení § 44 odst. 1 silničního zákona z r. 1997. Toto ustanovení zřetelně není kompetenčním, ale procesním předpisem. Vyložit jej lze jen v tom smyslu, že pouze v těch věcech, kde podle kompetenčních ustanovení jedná a rozhoduje silniční správní úřad (v nichž má působnost), a nikoli ve věcech jiných, vede řízení podle správního řádu. Ustanovení § 44 odst. 1 nelze tedy vyložit tak, že o jakémkoli právním vztahu, o kterém se zákon zmiňuje, rozhodují silniční správní úřady; to by vedlo k absurdním výsledkům, protože zákon se v mnoha směrech dotýká vztahů soukromého práva nebo je dokonce přímo zakládá.

Lze tedy shrnout, že má-li správní orgán ve své působnosti rozhodovat o soukromoprávním nároku, a jde-li tak o prolomení generální působnosti soudů, musí takovou působnost správního orgánu výslovně zákon jako působnost založit. Žaloba napadla u Okresního soudu v Sokolově ještě za účinnosti silničního zákona z r. 1961. V této době skutečně soud k rozhodnutí o věci pravomoc neměl, neboť ji zmíněný zákon výslovně svěfoval silničnímu správnímu orgánu. Pokud by okresní soud v této době rozhodl o zastavení řízení pro nedostatek vlastní pravomoci a o postoupení věci správnímu orgánu, byl by rozhodl správně; to však neudělal, v řízení pokračoval a zastavil je až 29. 3. 2000, kdy již byl

v účinnosti nový silniční zákon z roku 1997. Podle tohoto zákona již správní orgán neměl působnost o sporné náhradě nákladů rozhodovat. Postoupil-li za této právní situace soud v roce 2000 věc k rozhodnutí správnímu orgánu, pochybil.

Protože i v současné době stále platí, že silniční zákon z r. 1997 již nezakládá působnost silničních správních orgánů rozhodovat o povinnosti k náhradě nákladů podle § 28 odst. 2, a protože jde o nárok soukromoprávní, patří věc podle obecného kompetenčního ustanovení § 7 odst. 1 o. s. ř. do působnosti soudu, a nikoli silničního správního úřadu.

(dol, aza)

610

Daňové řízení: stanovení daně podle pomůcek

k § 31 odst. 5 a § 44 odst. 1 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákona č. 255/1994 Sb. (v textu též „daňový řád“, „d. ř.“)

Užití pomůcek při stanovení daňové povinnosti (§ 31 odst. 5 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) má jiné zákonné předpoklady než užití pomůcek při zjištění základu daně a stanovení daně při nepodání daňového přiznání nebo hlášení (§ 44 odst. 1 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2005, čj. 1 Afs 62/2004-68)

Věc: Bronislava D. v Ú. proti Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem o daň z přidané hodnoty, o kasační stížnosti žalobkyně.

Finanční úřad v Ústí nad Labem rozhodnutím ze dne 7. 9. 2001 vydal platební výměr na daň z přidané hodnoty za 1. čtvrtletí 1999, kterým podle § 44 a § 46 daňového řádu žalobkyni stanovil podle pomůcek základ daně a vlastní daňovou povinnost.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání, v němž zejména namítala, že nikdy nebyla plátcem DPH, nikdy

nesplnila podmínky daně tehdy platným zákonem ČNR č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty (dále jen „zákon č. 588/1992 Sb.“), ani se nepřihlásila jako dobrovolný plátec DPH. Není jí tedy jasné, na základě čeho správce daně rozhodl, že je od 1. 3. 1996 plátcem této daně, a namítala, že pokud by jí byla, měl ji na to správce daně upozornit již v roce 1996, a nikoliv až v roce 2001.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 6. 2002 odvolání zamítl. Jak uvedl ve svém rozhodnutí, správce daně při kontrole daně z příjmů fyzických osob zjistil, že vyplacením částky 820 000 Kč přesáhl obrat žalobkyně v lednu 1996 částku 750 000 Kč. Toto zjištění bylo potvrzeno i v odvolacím řízení, a žalobkyně se tak podle § 5 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb. stala od 1. 3. 1996 plátcem DPH. Žalobkyně nepodala za předmětné zdaňovací období daňové přiznání k DPH, a správce daně ji proto dne 11. 6. 2001 vyzval k podání daňového přiznání a poučil ji o tom, že nebude-li daňové přiznání podáno ve stanovené lhůtě, může jí být stanovena daň podle pomůcek. Žalobkyně ani na základě této výzvy daňové přiznání nepodala, a tak jí správce daně za použití § 44 d. ř. stanovil podle pomůcek vlastní daňovou povinnost. Žalobkyně se stala plátcem daně ze zákona; není proto podstatné, že osvědčení o registraci k dani z přidané hodnoty jí bylo doručeno až v roce 2001.

Žalobkyně se žalobou u Krajského soudu v Ústí nad Labem domáhala zrušení napadeného rozhodnutí. Zejména namítala, že se plátcem DPH nestala, neboť v lednu 1996 žádné faktury na částku 820 000 Kč nevystavila, v době jejich vystavení byla prokazatelně mimo území ČR a faktury byly padělané. Věc nadále řeší orgány činné v trestním řízení; žalobkyně proto navrhla provést důkaz trestním spisem. Dále namítala, že správce daně jí vystavil osvědčení o registraci až v roce 2001 se zpětnou účinností od 1. 3. 1996, ač jí to mohl oznámit již na základě daňové kontroly v roce 1998. Připomněla, že není zřejmé, z jakých pomůcek správce daně vycházel, a dále namítala, že byla zbavena možnosti, aby se před vydáním rozhodnutí mohla vyjádřit k jeho podkladu a ke způsobu jeho zjištění, po-

případě navrhnout jeho doplnění. Z rozhodnutí pak není zřejmé, jaké osoby byly vyslýchány a jaké důkazy byly provedeny.

Krajský soud rozsudkem ze dne 26. 5. 2004 žalobu zamítl. V odůvodnění rozhodnutí poukázal na to, že správce daně na základě výsledků kontroly daně z příjmů fyzických osob dospěl ke zjištění, že žalobkyně dosáhla v lednu 1996 příjmů, jejichž celková výše přesáhla částku 750 000 Kč, a proto se stala podle § 5 odst. 1 věty první zákona č. 588/1992 Sb. plátkyní DPH. Soud dále uvedl, že správce daně tak v souladu s § 31 odst. 8 písm. c) d. ř. prokázal existenci skutečností vyvracejících úplnost účetnictví, a na žalobkyni tak přešlo důkazní břemeno prokázat všechny skutečnosti, které byla povinna uvádět v daňovém přiznání. Bylo tak na ní předložit nebo navrhnout důkazy, a teprve pokud by takové důkazy prokázaly tvrzení, která k rozhodným skutečnostem uvedla, by přešlo důkazní břemeno podle § 31 odst. 8 písm. c) d. ř. zpět na správce daně. Soud dospěl k závěru, že žalobkyně v průběhu řízení o vyměření DPH za rozhodné zdaňovací období nenamítala, že uvedené faktury nevystavila, a na jejich základě tak neobdržela žádné příjmy, již vůbec pak nepředložila důkazní prostředky ani nenavrhl jejich provedení; v průběhu tohoto řízení pouze podala odvolání proti platebnímu výměru a ani v něm se nezmínila, že účetní doklady nevydala. Žalobkyně neunesla své důkazní břemeno, které tak nemohlo přejít zpět na správce daně, a proto správce daně nepochybil, jestliže žalobkyni stanovil daňovou povinnost za příslušné zdaňovací období. Jestliže až v žalobě žalobkyně namítala, že příslušné faktury nevystavila a ani na jejich základě nezískala žádný zdanitelný příjem, a navrhla provedení důkazu příslušným trestním spisem, soud tento důkaz ne-

provedl: zákonná konstrukce, podle níž soud vychází při přezkumu ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, totiž vylučuje, aby soud mohl ve správním soudnictví provádět na návrh žalobce důkazy, které žalobce nenavrhl ani neoznačil v rámci daňového řízení. Soud rovněž konstatoval, že konkrétní osoba se nestává plátcem daně registrací, ale přímo ze zákona, a proto bylo možno vydat osvědčení o registraci žalobkyně plátkyní daně z přidané hodnoty kdykoliv po zjištění, že v lednu 1996 překročil její obrat částku 750 000 Kč.

Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. Konkrétně namítala, že rozsudek krajského soudu je zmatečný, nemá oporu ve spisech, a zejména že soud neprovedl stěžovatelkou navržené důkazy. Shodně jako v žalobě upozornila na to, že předmětné faktury nevystavila, v průběhu daňové kontroly jí nebylo nic sděleno k platbě DPH; neměla proto žádný důvod k tomu, aby se registrovala jako plátce DPH. Osvědčení o registraci vydal správce daně navíc až pět let poté s účinností od 1. 3. 1996. Stěžovatelka nesouhlasí s krajským soudem ani v tom, že teprve až v řízení o žalobě namítala, že předmětné faktury nevystavila. Tuto skutečnost tvrdila již od samého počátku a navrhovala i důkazy trestním spisem. O trestním řízení se dozvěděla až následně: žalovaný jí odmítl sdělit jméno svědka v daňovém řízení. Nikdy neměla k dispozici předmětné účetní doklady a ani je nemá v účetní evidenci; nemohla se tak stát plátcem daně z přidané hodnoty za něco, co nikdy nepřijala a ani přijmout nemohla, a proto žádala o provedení důkazu trestním spisem; tento důkaz však soud neprovedl.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval, že správce daně při prováděné kontrole daně z příjmů fyzických osob zjistil, že obrat stěžovatelky v lednu 1996 přesáhl částku 750 000 Kč; stěžovatelka se tak podle § 5 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb. stala plátkyní DPH. Správce daně ji vyzval k podání daňového přiznání, a jelikož tak stěžovatelka ne učinila, vyměřil podle § 44 d. ř. stěžovatelce podle pomůcek vlastní daňovou povinnost. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nereagovala na výzvu k podání žádosti o registraci, zaregistroval správce daně stěžovatelku z moci úřední. Ve vyjádření žalovaný dále poukázal na to, že pokud jde o sporné účetní doklady, vycházel podpůrně z usnesení PČR, okresního ředitelství, služby kriminální policie a vyšetřování, ze dne 9. 7. 2002, z něhož je patrné, že originály předmětných faktur byly zaslány na kriminalistickou expertizu se zaměřením na zjištění pořadí, ve kterém byly na jednotlivé faktury napsány strojové texty, otisky razítek a podpisy stěžovatelky. Tato expertiza zjistila a doložila, že faktury musely být nejprve strojem vypsány s uvedením příslušných částek. Přes tento text pak byly opatřeny otisky razítek a teprve přes tato razítka a strojový text byly faktury podepsány stěžovatelkou, která pravost svého podpisu na obou fakturách nepopírá; není tak možné, jak uváděla na svou obhajobu stěžovatelka, že tyto faktury jen podepsala a opatřila otiskem svého razítka a následně je jiná osoba vyplnila.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou a zamítl ji.

Z odůvodnění:

Není-li podáno daňové přiznání a nestane-li se tak ani na výzvu správce daně ve lhůtě, kterou k tomu stanovil, dává zá-

kon správci daně na výběr oprávnění buď stanovit základ daně a daň podle pomůcek, nebo vyjít z předpokladu, že daňový subjekt vykázal v daňovém přiznání daň ve výši nula, vyměřit daň v této výši a eventuálně provést místní šetření, popřípadě zahájit daňovou kontrolu podle § 16 d. ř. a v rámci ní prověřit daňový základ a další okolnosti rozhodné pro správné stanovení daně u daňového subjektu. Ve výběru, které z oprávnění užije, je správce daně limitován tím, že stanovit základ daně a daň podle pomůcek může jen tehdy, má-li dostatek podkladů pro závěr o tom, že daňovému subjektu svědčí daňová povinnost a daňovou povinnost lze podle pomůcek stanovit.

Pokud správce daně postupuje v intencích § 44 odst. 1 d. ř. tak, že základ daně a daň vyměří podle pomůcek, je zákonnost takového postupu dána tím, že daňový subjekt má daňovou povinnost a ani na výzvu správce daně nepodal ve stanovené lhůtě daňové přiznání. Zákonné podmínky pro stanovení daně podle pomůcek jsou tak v tomto případě jiné než tehdy, má-li být tímto náhradním způsobem stanovena daňová povinnost podle § 31 odst. 5 d. ř., kdy mohou být užity pomůcky až tehdy, nemohla-li být daňová povinnost stanovena dokazováním pro nesplnění některé ze zákonných povinností daňovým subjektem. Stanovit daň dokazováním totiž předpokládá, že daňový subjekt podal daňové přiznání, a dokazováním se prokazují skutečnosti, které v daňovém přiznání uvedl, popř. uvést měl. Při provádění dokazování se pak uplatňuje důkazní břemeno a jeho přenášení mezi daňovým subjektem a správcem daně v intencích § 31 odst. 8 a 9 d. ř. způsobem, jak jej krajský soud předestřel ve svém rozhodnutí. Pokud však daňový subjekt daňové přiznání ani na výzvu správce daně ne-

podá, je stanovení daňové povinnosti dokazováním pojmově vyloučeno, a daňový subjekt se tak vlastní vinou zbavuje možnosti prokázat základ daně a daň, neboť daňový subjekt v takovém případě nemá co prokazovat a správce daně případně co vyvracet.

Jestliže v důsledku nesplnění základní povinnosti daňového subjektu, spočívající v podání daňového přiznání, zákon dává správcem daně oprávnění stanovit základ daně a daň pomocí pomůcek, je zákonným důvodem pro jeho užití doložení, že daňovému subjektu daňová povinnost svědčí, existence výzvy k podání daňového přiznání ve stanovené lhůtě a nepodání daňového přiznání ani po této výzvě a existence pomůcek, na základě nichž lze daňovou povinnost stanovit. Zákonnou podmínkou pro stanovení daňové povinnosti tímto náhradním způsobem je dále i aplikace § 46 d. ř., ukládající správcem daně povinnost přihlédnout také ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývá výhoda pro daňový subjekt, i když jím nebyly za řízení uplatněny.

Vyměřením základu daně a daně podle pomůcek je též limitován rozsah přezkumu rozhodnutí správce daně v odvolacím řízení, neboť podle § 50 odst. 5 d. ř. odvolací orgán v tomto případě zkoumá pouze dodržení zákonných podmínek pro použití tohoto způsobu stanovení daně. Z taktu vymezeného rozsahu přezkumu v odvolacím řízení vyplývá, že předmětem přezkumu a tím i případného dokazování již nemůže být samotná vlastní výše základu daně a daň. Přezkum a případné dokazování se může týkat již jen zákonných podmínek pro stanovení daňové povinnosti podle pomůcek.

V projednávané věci stěžovatelka v odvolání uplatnila jen obecnou výhra-

du, že nebyla plátcem DPH, a namítala vadnost postupu správce daně, jestliže zpětně vydal osvědčení k registraci DPH. Žalovaný proto nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že správce daně dodržel zákonnou podmínku pro stanovení daně podle pomůcek spočívající v existenci daňové povinnosti stěžovatelky a shledal souladným se zákonem, jestliže správce daně vycházel ze zjištění daňové kontroly daně z příjmů fyzických osob za rok 1996 a následného řízení, jež skončilo vydáním dodatečného platebního výměru na tuto daň, o tom, že obrát stěžovatelky v lednu 1996 přesáhl částku 750 000 Kč, a stěžovatelka se tak podle § 5 odst. 1 zákona ČNR č. 588/1992 Sb. stala plátcem DPH; správně též posoudil, že daňová povinnost vznikla ze zákona, a není tedy podstatné, kdy stěžovatelka obdržela osvědčení o registraci k DPH. Žalovaný přezkoumal, zda byly dodrženy i další zákonné podmínky pro stanovení daňové povinnosti podle pomůcek; stěžovatelka v předmětném zdaňovacím období daňové příznání nepodala a nepodala ho ani ve lhůtě, kterou jí k tomu správce daně ve výzvě k podání daňového příznání stanovil. Správce daně v souladu s § 46 odst. 3 d. ř. při stanovení daně podle pomůcek též přihlédl ke zjištěným okolnostem, z nichž vyplývají výhody pro daňový subjekt, a splnil tak i tuto zákonnou podmínku.

Nepochybil proto ani krajský soud, dospěl-li k závěru, že stěžovatelka v řízení o stanovení DPH nezpochybnila vystavení faktur a příjem z nich v lednu 1996 a že neunesla důkazní břemeno, jestliže v jediném právním úkonu – odvolání – netvrdila a ani nenavrhlala důkazy o tom, že účetní doklady nevydala. Tuto námitku uplatnila a provedení důkazů navrhla až v soudním řízení, v němž s ohledem na konstrukci rozvržení dů-

kazního břemene mezi správce daně a daňový subjekt již nelze takovéto důkazy provádět.

Stěžovatelce nelze přisvědčit ani v tom, že v daňovém řízení namítala neexistenci faktur, od nichž správce daně odvíjí její zákonné postavení plátce DPH, a předložila a navrhovala důkazy k prokázání tohoto tvrzení. Je třeba mít na zřeteli, že správce daně vedl o daňové povinnosti stěžovatelky dvě samostatná daňová řízení. Jedním z nich bylo daňové řízení o dani z příjmů fyzických osob za rok 1996, v němž v rámci daňové kontroly a následného daňového řízení stěžovatelka existenci předmětných faktur a poskytnutého plnění z těchto faktur popírala a které ve výsledku skončilo pravomocným rozhodnutím vydaným správcem daně, jímž částečně odvolání stěžovatelky vyhověl. Druhým samostatným daňovým řízením pak bylo daňové řízení o povinnosti stěžovatelky platit DPH za období 1. čtvrtletí roku 1999. I když zjištění správce daně o daňové povinnosti stěžovatelky jako plátce DPH ze zjištění řízení o dani z příjmů fyzických osob vycházelo, jednalo se o samostatné daňové řízení, v němž absence daňového příznání opravňovala správce daně k postupu podle § 44 d. ř.

Stěžovatelka se v řízení o DPH tím, že daňové příznání nepodala, zbavila možnosti namítat a prokázat daňový základ a daň. Dále však obecností výhrad a nedoložením a ani nenavržením důkazů v odvolacím řízení též neunesla důkazní břemeno prokázat v soudním řízení tvrzenou neexistenci příjmů zakládajících tuto daňovou povinnost ve smyslu § 5 odst. 1 zákona č. 588/1992 Sb. Krajský soud proto nepochybil, jestliže s odkazem na § 75 odst. 1 s. ř. s. a na konstrukci přenášení důkazního břemene v da-

novém řízení dospěl k závěru, že v soudním řízení již nelze provádět důkazy ke skutečnostem, které mohly mít právní relevanci pouze tehdy, pokud by byly uplatněny v daňovém řízení. V řízení před krajským soudem, ale ani v daňovém řízení, jehož předmětem byla DPH, nemohla stěžovatelka rovněž účinně namítat vady daňového řízení, jehož předmětem byla daň z příjmů fyzických osob

za rok 1996; tyto námitky mohla stěžovatelka uplatnit pouze podáním odvolání proti rozhodnutí ze dne 18. 12. 2000, kterým správce daně částečně vyhověl jejímu předchozímu odvolání, a v případě neúspěchu v odvolacím řízení se domáhat přezkoumání rozhodnutí soudem ve správním soudnictví.

(šk)

611

Důchodové pojištění: nároky z vnitrostátního práva a mezinárodní smlouvy

k čl. 10 Ústavy České republiky (ve znění před novelou provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb.)

Jestliže ke dni rozhodnutí správního orgánu nebyla na základě vnitrostátního práva mezivládní dohoda o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení závazná a přímo aplikovatelná, nelze pouze na základě ustanovení této dohody žadateli odeprít přiznání starobního důchodu. Správní orgán byl v daném případě povinen ustanovení této dohody pomínout a zkoumat, zda a v jakém rozsahu žadatel splnil podmínky pro přiznání českého starobního důchodu podle tehdy platného vnitrostátního práva, případně podle mezinárodní smlouvy vnitrostátně závazné a přímo aplikovatelné.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, čj. 6 Ads 7/2003-59)

Věc: Ilias K. (Řecká republika) proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím žalované ze dne 18. 1. 2002 byla zamítnuta žádost žalobce o český starobní důchod, a to s odkazem na Dohodu o vypořádání nároků z důchodového zabezpečení uzavřenou mezi vládou ČSSR a vládou Řecké republiky dne 17. 5. 1985 (dále jen „Dohoda“). Podle odůvodnění rozhodnutí žalované z Dohody vyplývá, že těm řeckým politickým emigrantům, kteří se vrátili do Řecka do 30. 6. 1990, přiznává důchod řecký nositel pojištění; za tím účelem uhradilo Československo Řecku jednorá-

zovou náhradu k vyrovnání nároků řeckých občanů. Řecko se podle žalované jednak zavázalo vyplácet důchod všem repatriantům, kterým byl důchod ještě před jejich návratem do Řecka přiznán, jednak započítat podle řeckých předpisů dobu zaměstnání na území bývalé ČSSR v případech, kdy nárok na důchod vznikne až po návratu repatrianta do Řecka. Žalovaná usoudila dále, že podle českých předpisů o sociálním zabezpečení lze přiznat český důchod mimořádně (tj. prominout podmínku trva-

lého pobytu v ČR) v případech, kdy žadatel získal alespoň 25 roků zaměstnaní na území ČR. Tato možnost se podle žalované týkala občanů s trvalým pobytem ve státě, se kterým bývalé Československo nebo ČR neuzavřely smlouvu o sociálním zabezpečení. Na tom nic nemění ani zákon o důchodovém pojištění (č. 155/1995 Sb.) účinný od 1. 1. 1996, jenž zrušil podmínku trvalého pobytu v ČR pro nárok z českého sociálního zabezpečení (pojištění).

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce opravný prostředek ke krajskému soudu. V něm uvedl, že postup žalovaného správního orgánu považuje za protiprávní a nespravedlivý. Poukázal na to, že v bývalém Československu několik desítek let pracoval a platil sociální pojištění. Důchod vyplácený řeckou stranou však v odpovídající výši dostávají pouze repatrianti, kteří důchodového věku dosáhli v době repatriace, zatímco jemu, který důchodový věk dovršil později, je v Řecku pro účely důchodu započtena doba odpracovaná v ČR pouze z malé části. Rovněž uvedl, že částka poukázaná Československem Řecku kryla podle vyjádření příslušných řeckých úřadů, které mu bylo poskytnuto, pouze část důchodových nároků řeckých repatriantů. Jako další samostatné námitky žalobce uvedl, že mu žalovaná nesprávně vypočetla výši důchodu za posledních deset let práce v Československu a že ve výměře důchodu nejsou zahrnuty výdělky z vedlejšího pracovního poměru.

Městský soud v Praze opravnému prostředku nevyhověl a rozhodnutí žalované dne 16. 5. 2002 potvrdil a ztotožnil se s právním názorem žalované. Uvedl, že na žalobce, který do Řecka repatrioval 18. 9. 1987, se nepochybně vztahuje mezinárodní Dohoda, zejména její čl. 2 a čl. 4, neboť v době jeho návratu do Řecka mu

bylo 51 let, takže mu nevznikl nárok na starobní důchod. Dohoda byla podle soudu platná i v době rozhodování žalované a nic na tom nemění ani vyjádření řeckých úřadů, že uvedená kompenzace nekryla důchodové nároky repatriantů v plné výši, nýbrž pouze zčásti, neboť v dohodě se řecká strana zavázala hradit důchodové nároky repatriantů, na něž se vztahuje, v plné výši. Do vztahu mezi repatriantem a řeckým úřadem s působností na úseku sociálního zabezpečení pak český stát zasahovat nemůže.

Žalobce proti rozhodnutí Městského soudu v Praze o opravném prostředku podal odvolání. V důsledku nové úpravy správního soudnictví účinné od 1. 1. 2003 bylo řízení o tomto odvolání ze zákona zastaveno. Žalobce (stěžovatel) proto podal proti danému rozhodnutí kasační stížnost. Jako důvod kasační stížnosti uvedl nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] Tuto nesprávnost stěžovatel spatřoval zejména v odepření nároku na starobní důchod s odkazem na mezinárodní mezinárodní smlouvu, třebaže zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“), žádný takový důvod odepření tohoto nároku nezná a ani nestanoví, že zákon se použije, jen nestanoví-li mezinárodní smlouva jinak. Přednost před zákonem bez toho, aby jejich přednostní aplikace musela být ve zvláštním zákoně výslovně stanovena, mají podle stěžovatele pouze ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (čl. 10 Ústavy České republiky). Stěžovatel podle svého přesvědčení splňuje podle zákona č. 155/1995 Sb. (§ 28 a násl. tohoto zákona ve spojení s jeho § 2, § 3 a § 8) všechny podmínky pro příznání nároku na starobní důchod a žalovaná

nemůže jeho nárok odmítnout s poukazem na to, že mezinárodní smlouva, která v daném případě nemá a nemůže mít přednost před zákonem, jeho nárok vylučuje.

Žalovaná ve svém vyjádření poukázala na znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb., který zavedl novelizované znění čl. 10 Ústavy, podle něhož jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Vzhledem k absenci přechodných ustanovení se novelizované znění čl. 10 Ústavy podle žalované použije i v případě stěžovatele.

V replice k vyjádření žalované uvedl stěžovatel, že jednak Dohoda nebyla ratifikována a vyhlášena, neboť se jedná o dohodu mezivládní, a jednak že žalovaná ve věci rozhodovala dne 18. 1. 2002, tedy ještě před účinností ústavního zákona č. 395/2001 Sb.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2002 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Pro posouzení nároku na starobní důchod je rozhodující, zda stěžovatel splňuje podmínky pro přiznání starobního důchodu podle zákona č. 155/1995 Sb., případně zda podmínky tohoto nároku nejsou v jeho případě stanoveny jiným způsobem a v jiném rozsahu v právně závazném předpisu, který se použije namísto ustanovení zákona č. 155/1995 Sb.

Na úrovni obecně závazných právních předpisů vnitrostátní povahy, tedy

v Ústavě, Listině základních práv a svobod a dalších součástech ústavního pořádku (čl. 112 odst. 1 Ústavy), zákonech a podzákonných obecně závazných předpisech takováto odlišná úprava není.

Na úrovni právních předpisů mezinárodní povahy by odlišnou úpravu mohla představovat Dohoda, která byla podepsána v Athénách dne 17. 5. 1985. Ta ovšem nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů (resp. od 1. 1. 2000 ve Sbírce mezinárodních smluv).

Podle čl. 10 Ústavy, v jeho znění před novelou provedenou ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (ta nabyla účinnosti až 1. 6. 2002, tedy po vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu), platilo, že ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem. Za tohoto právního stavu bylo nesporné, že vnitrostátně použitelné (a to přednostně před zákonem) byly na základě generální klauzule v čl. 10 Ústavy jen ty mezinárodní smlouvy, které byly ratifikované, vyhlášené (tím je nutno rozumět zveřejnění ve Sbírce zákonů, resp. ve Sbírce mezinárodních smluv), obsahově se jednalo o smlouvy o lidských právech a základních svobodách a Česká republika jimi byla vázána. Všechny uvedené podmínky musely být splněny současně a nesplnění byt jen jedné z nich znamenalo, že na základě generální klauzule v čl. 10 Ústavy nebyla konkrétní mezinárodní smlouva z hlediska českého vnitrostátního práva právně závazná.

Druhým způsobem „převodu“ práv a povinností zakotvených v mezinárodní smlouvě do podoby vnitrostátně závazného práva byly odkazy na použitelnost

mezinárodní smlouvy namísto (vnitrostátní) právní úpravy ve zvláštních zákonech, a to za podmínek v těchto zákonech uvedených.

Nelze-li v konkrétním případě dospět k závěru, že určitá mezinárodní smlouva je aplikovatelná podle vnitrostátního práva buď na základě čl. 10 Ústavy, nebo na základě odkazovacího ustanovení zvláštního zákona, pak je nutno mít za to, že tato smlouva nezakládá podle vnitrostátního právního řádu práva a povinnosti fyzických a právnických osob, nýbrž pouze stanoví práva či povinnosti států, příp. jiných subjektů mezinárodního práva, v oblasti práva mezinárodního.

Úprava platná do účinnosti ústavního zákona č. 395/2001 Sb. byla nežádoucí kritizována jako málo vstřícná vůči mezinárodnímu právu (viz např. J. Malenovský: Postavení mezinárodních smluv o lidských právech. Právník č. 9/2002, str. 919), nicméně v dostupných názorech právní vědy lze vysledovat obecnou shodu o tom, že platné právo (před 1. 6. 2002) nutno vykládat tímto způsobem.

Dohoda nebyla, jak je již shora uvedeno, vyhlášena ve Sbírce zákonů (resp. od 1. 1. 2000 ve Sbírce mezinárodních smluv), a další podmínky její bezprostřední závaznosti a přednosti před zákonem již proto není nutno zkoumat.

Nad rámec odůvodnění lze poznamenat, že podle obsahu Dohody se nejedná ani o mezinárodní smlouvu o lidských právech a základních svobodách, neboť uvedená smlouva upravuje paušální finanční plnění poskytované Československem Řecku jako kompenzaci za to, že Řecko bude repatriantům řeckého původu, kteří se vrátí v období vymezeném dohodou z ČSSR do Řecka, poskyto-

vat důchodové zabezpečení, což nepochybně po materiální stránce není smlouva upravující lidská práva či základní svobody. Přinejmenším ještě jedna další podmínka bezprostřední závaznosti a přednosti před zákonem tak není u uvedené smlouvy splněna.

Ani druhý možný způsob „převodu“ práv a povinností zakotvených v mezinárodní smlouvě do podoby vnitrostátně závazného práva nelze v českém právu ve vztahu k Dohodě vysledovat, neboť v českém právním řádu nelze nalézt žádné ustanovení zákona, z něhož by plynulo, že se tato smlouva má použít místo vnitrostátní úpravy práva důchodového zabezpečení či pojištění. V zákoně č. 155/1995 Sb. se mezinárodní smlouvy zmiňují pouze v ustanoveních § 61 a § 95. Ustanovení § 61 se na případ stěžovatele nevztahuje. Žalovaná totiž dospěla k právnímu závěru, že stěžovateli se nemá vyplácet vůbec žádný český důchod. Uvedené ustanovení by ale na stěžovatele bylo použitelné jen tehdy, kdyby stěžovateli byl vyplácen tzv. dílčí důchod. Ustanovení § 95 zákona č. 155/1995 Sb. se na stěžovatele také nevztahuje, neboť dopadá toliko na poživitele důchodu vystěhovavšího se z ČR po 31. 12. 1995, přičemž stěžovatel se z území právního předchůdce ČR vystěhoval dlouho před tímto datem.

Jestliže české vnitrostátní právo nemá žádné ustanovení, na základě něhož by se Dohoda stala jeho součástí, nelze pouze na základě ustanovení této Dohody stěžovateli odeprít přiznání starobního důchodu. Správní orgán byl v daném případě povinen Dohodu pomínout a zkoumat (podle tehdy platného vnitrostátního práva, tj. zejména podle zákona č. 155/1995 Sb., případně, pokud by taková mezinárodní smlouva existovala,

podle vnitrostátně závazné a přímo aplikovatelné mezinárodní smlouvy), zda a v jakém rozsahu stěžovatel podmínky pro přiznání českého starobního důchodu splnil. To však správní orgán neučinil

a Městský soud v Praze jeho počínání neoprávně posoudil jako zákonné a rozhodnutí správního orgánu potvrdil.

(im)

612

Řízení před soudem: nedostatek aktivní žalobní legitimace

k § 46 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

Jestliže žalovaný správní orgán vydal dvě samostatná rozhodnutí proti dvěma žalobcům a oba žalobci ve společné žalobě napadají jen jedno z nich, krajský soud odmítne žalobu podanou žalobcem, který napadl rozhodnutí jeho se netýkající, neboť je podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, čj. 3 As 35/2004-52)

Věc: Miroslav a Milada S. v P. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o povolení stavby, o kasační stížnosti žalobců.

Žalobkyně Milada S. podala dne 13. 12. 2002 odvolání proti rozhodnutí Okresního národního výboru Plzeň-sever, odboru výstavby a územního plánování, ze dne 25. 7. 1989, kterým byla Ladislavu T. a Ivaně T. povolena stavba rekreační chaty v katastrálním území K. Odvolání žalobkyně zdůvodnila především tím, že ve stavebním řízení s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, i když s ní takto mělo být jednáno. Proti shora uvedenému rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal dne 5. 12. 2002 odvolání rovněž žalobce Miroslav S., a to ze shodných důvodů jako žalobkyně.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 2. 2003 zamítl jako nepřípustné jednak odvolání žalobkyně Milady S., a jednak rozhodnutím ze dne 12. 2. 2003 zamítl jako nepřípustné rovněž odvolání žalobce Miroslava S. proti těmto rozhodnutím správního orgánu I. stupně.

Oba žalobci se posléze domáhali žalobou zrušení rozhodnutí Okresního národního výboru Plzeň-sever ve spojení s rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 2. 2003.

Krajský soud v Plzni žalobu odmítl usnesením ze dne 11. 5. 2004, a to ve vztahu k žalobkyni Miladě S. proto, že žaloba je podle soudního řádu správního nepřípustná, jelikož žalobkyně nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem [§ 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.]: nevyčerpáním řádného opravného prostředku je totiž třeba rozumět nejen jeho nepodání vůbec, ale i jeho opožděné podání. Ve vztahu k žalobci Miroslavu S. žalobu odmítl proto, že byla podána osobou zjevně neoprávněnou [§ 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Tohoto žalobce se totiž ve druhé správní instanci týkalo nikoli napadené rozhodnutí žalovaného, nýbrž

jeho rozhodnutí ze dne 12. 2. 2003, které není napadáno.

Proti tomuto usnesení krajského soudu podali oba žalobci (stěžovatelé) společnou kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je částečně důvodná. Kasační stížnost stěžovatele Miroslava S. jako nedůvodnou zamítl, ovšem usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 5. 2004 ohledně stěžovatelky Milady S. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Kasační stížnost stěžovatele Miroslava S. byla zamítnuta zejména z toho důvodu, že v projednávané věci podali oba stěžovatelé samostatně odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaný o těchto odvoláních samostatně rozhodl. Ohledně stěžovatele Miroslava S. se tak stalo rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 2. 2003, ohledně stěžovatelky Milady S. žalovaný rozhodl dne 17. 2. 2003. Oba stěžovatelé podali

společnou žalobu ke krajskému soudu; v ní však napadali pouze rozhodnutí žalovaného, které bylo vydáno ve věci stěžovatelky Milady S.

Správní soudnictví vychází z koncepce, podle níž má žalobní legitimaci ten, kdo tvrdí, že byl rozhodnutím správního orgánu zkrácen na svých právech. Výjimkou je pouze zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu (§ 66 s. ř. s.). V projednávané věci stěžovatel Miroslav S. v žalobě sice tvrdil, že byl zkrácen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, avšak žalobou nenapadl rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2. 2003, které se ho týkalo. Soudní řád správní nepřipouští, aby jeden žalobce „podporoval“ v žalobě druhého žalobce při ochraně jeho subjektivních veřejných práv.

Kasační stížnost stěžovatelky Milady S. však považuje Nejvyšší správní soud za důvodnou (...); proto napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

(ach)

613

Daňové řízení: zástavní právo

Řízení před soudem: rozhodnutí předběžné povahy

k § 72 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 255/1994 Sb. a č. 367/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“)

k § 70 písm. b) soudního řádu správního

Rozhodnutí o zřízení zástavního práva k zajištění daňové pohledávky dle § 72 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, je rozhodnutím předběžné povahy, neboť se jedná pouze o dočasné opatření, jehož platnost je zákonem omezena do splatnosti daňové pohledávky, a proto je ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 162/2004-61)

Věc: Erik M. v B. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o zřízení zástavního práva k zajištění daňové pohledávky, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím Finančního úřadu v Táboře ze dne 18. 4. 2003 bylo zřízeno zástavní právo podle § 72 daňového řádu a § 152 a násl. občanského zákoníku k zajištění daňové pohledávky za žalobcem. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, v němž především zpochybnil doměření daně a samotnou svoji registraci ke spotřební dani z tabákových výrobků, přičemž tyto skutečnosti byly předmětem samostatného řízení.

Žalovaný zamítl odvolání dne 25. 5. 2004.

V žalobě, kterou poté podal, odkazuje žalobce na nesprávnost výše uvedených rozhodnutí, neboť odvolání zcela vyčerpalo svůj obsah pouze na těchto skutečnostech, jakkoli nezmiňovalo důvody svědčící pro nezákonnost samotného řízení zástavního práva, např. neexistenci pohledávky, výluky vlastnictví apod.

Krajský soud v Českých Budějovicích dne 18. 8. 2004 žalobě vyhověl a rozhodnutí žalovaného pro vady řízení a nezákonnost zrušil, neboť dospěl k závěru, že správce daně ani žalovaný nepostupovali v souladu s § 2 odst. 3 daňového řádu ve vztahu k § 3 a § 10 zákona ČNR č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních.

Žalovaný (stěžovatel) poté podal kasační stížnost, ve které uplatňuje důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a namítá nezákonnost rozsudku krajského soudu. Zejména připomíná, že není dosud pravomocně skončeno řízení o odvolání proti platebním výměrům, kterými žalobci byla vyměřena spotřební daň za zdaňovací období červen 2002 až říjen téhož roku. Na základě shora uvedených platebních výměrů vznikla zajišťovaná

pohledávka. Tato pohledávka dosud trvá, a proto není důvod pro zrušení rozhodnutí, kterým bylo zřízeno zástavní právo.

Žalobce ve svém vyjádření konstatuje, že finanční úřady jsou při rozhodování povinny vycházet nejenom z okolností a souvislostí případu, ale postupovat i v souladu s § 2 odst. 1 daňového řádu. Správce daně musí chránit nejen zájmy státu, ale má dbát i na zachování práv a zájmů daňových subjektů. Jestliže krajský soud označil postup finančního úřadu za nezákonný a jednoznačně důvody nezákonného postupu definoval, nelze ani rozhodnutí o zřízení zástavního práva považovat za zákonné. Po formální stránce lze stěžovateli přisvědčit v tom, že platební výměry ještě zrušeny nebyly; uvalení zástavy na majetek nicméně v dané souvislosti není obligatorní a soud by měl zhodnotit, zda skutečně hrozí následek, kterého se stěžovatel obává. Žalobce nikdy neprojevil tendenci majetku se zbavovat; i kdyby tak učinil, mohl by správce daně takové jednání v mezích zákona zpochybnit.

Nejvyšší správní soud dospěl v dané věci k závěru, že se jedná o rozhodnutí, které soudnímu přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. nepodléhá, a proto rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích zrušil a současně odmítl žalobu směřující proti rozhodnutí stěžovatele ze dne 25. 5. 2004.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud se nejprve musel zabývat povahou napadeného rozhodnutí, zejména, zda se nejedná o rozhodnutí předběžné povahy, které je z přezkumné činnosti soudu vyloučeno.

Věc, o kterou se v předmětném řízení jedná, je zřízení zástavního práva dle § 72 daňového řádu. Soudu proto nepřisluší v tomto řízení posuzovat okolnosti týkající se skutečností rozhodných pro závěry učiněné správcem daně v rozhodnutí o registraci žalobce ke spotřební dani z tabákových výrobků. Tyto skutečnosti jsou předmětem samostatných rozhodnutí, o kterých bylo vedeno samostatné řízení. Krajský soud tak pochybil, když v řízení ve věci zástavního práva posuzoval skutečnosti týkající se jiného řízení, byť tyto skutečnosti mohou být pro rozhodnutí ve věci významné. Dále pochybil, když z faktu, že rozhodnutí stěžovatele ze dne 3. 5. 2004 (které bylo podkladem pro napadené rozhodnutí o zřízení zástavního práva) bylo zrušeno, dovodil, že rozhodnutí o zřízení zástavního práva je bezpředmětné a zástavní právo nelze zřídit.

Zástavní právo je věcné právo k věci cizí, které zvyšuje věřitelovu jistotu, že jeho pohledávka bude uspokojena. V daňovém řízení lze na rozdíl od řízení občanskoprávního zřídit pouze zákonné zástavní právo, a to právě na základě § 72 daňového řádu. Zástavou může být pouze věc způsobilá být předmětem vlastnictví, která je současně volně převoditelná na jiného. Zástavní právo plní funkci jednak zajišťovací tím, že zajišťuje daňovou pohledávku v době, kdy pohledávka není ještě splatná, jednak funkci uhrazovací, která vytváří správci daně podpůrný zdroj uspokojení daňového nároku v případě, že jím evidovanou, stanovenou a zástavním právem zajištěnou daňovou pohledávku daňový subjekt řádně a včas nesplní: správce daně tak může daňovou pohledávku uspokojit z výtěžku prodeje věci, která je před-

mětem jím vymezeného zástavního práva. Na rozdíl od smluvního zástavního práva zákonné daňové zástavní právo pouze umožňuje, aby věřitel měl zastavenou movitou věc u sebe, předání věci není nutnou podmínkou pro jeho vznik. Zajišťovací funkce končí splatností pohledávky; má tedy motivovat dlužníka, aby dobrovolně pohledávku splnil, a věřiteli poskytovat jistotu, že se bude moci uspokojit ze zástavy, nebude-li jeho pohledávka řádně a včas splněna.

Smyslem rozhodnutí vydaného dle § 72 daňového řádu k zajištění daňové pohledávky je včas zajistit v tomto stadiu řízení ve prospěch správce daně finanční částku k provedení budoucího konečného rozhodnutí. Jedná se tak o rozhodnutí předběžné povahy, které je pouze prozatímním dočasným opatřením a jehož platnost je zákonem omezena do úhrady daňové pohledávky.

Vydáním rozhodnutí o zřízení zástavního práva, v němž stěžovatel vymezil, na které věci se zástavní právo uplatní, nedošlo k žádným změnám z hlediska práva hmotného, tj. stanovené výše daňové povinnosti. Existence takového rozhodnutí je zcela závislá na splnění daňové povinnosti ze strany žalobce a jeho vydáním nedošlo ke stanovení žádné další povinnosti. Vnímá-li to žalobce – s ohledem na veřejnou přístupnost záznamu o zřízení zástavního práva v katastru nemovitostí – nepříznivě, vyplývá takový dopad ze samotného veřejnoprávního charakteru katastru nemovitostí a nelze z této skutečnosti dovozovat zásah do žalobcových veřejných subjektivních práv.

(aty)

Osoby odvečené do SSSR: státní občanství jako podmínka vzniku nároku na jednorázovou peněžní částku

k § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 172/2002 Sb., o odškodnění osob odvečených do SSSR nebo do táborů, které SSSR zřídil v jiných státech (dále jen „zákon č. 172/2002 Sb.“)

k § 29 obecného zákoníku občanského

k dekretu dvorské kanceláře z 1. 3. 1833, vydaného pod č. 2597 Sbírkou zákonů soudních

Podle právní úpravy platné po vzniku Československé republiky nepostačovalo cizinci k nabytí československého státního občanství pouhé nepřetržité desetileté bydliště na území Československa (§ 29 obecného zákoníku občanského), ale bylo třeba, aby cizinec o toto občanství požádal u příslušného úřadu, který po složení státoobčanského slibu o jeho udělení rozhodl a vydal ověřovací listinu (srov. dekret dvorské kanceláře z 1. 3. 1833 č. 2597 Sb. z. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2005, čj. 3 Ads 66/2004-46)

Věc: Vasilij T. v B. proti České správě sociálního zabezpečení o jednorázovou peněžní částku podle zákona č. 172/2002 Sb., o kasační stížnosti žalobce.

Žalobce podal dne 4. 7. 2002 žádost o poskytnutí jednorázové peněžní částky podle zákona č. 172/2002 Sb. jako osoba pozůstalá po zemřelé odvečené osobě (§ 2 odst. 2 téhož zákona). V žádosti mimo jiné uvedl, že doklad o československém státním občanství odvečené osoby (svého otce) v době odvečení předloží dodatečně.

Žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 4. 2003 žádost zamítla, neboť shledala, že nebyla splněna jedna z podmínek zákona č. 172/2002 Sb., a to podmínka podle § 2 odst. 1 písm. b) tohoto zákona (oprávněnou osobou je fyzická osoba, která byla v době odvečení občanem Československa).

Žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 27. 9. 2004. V odůvodnění rozsudku městský soud zejména uvedl, že předmě-

tem sporu je otázka, zda otec žalobce byl ke dni svého odvečení do bývalého Svazu sovětských socialistických republik občanem Československa, neboť to je jednou z esenciálních podmínek oprávněné osoby podle zákona č. 172/2002 Sb. Mezi žalobcem a žalovanou dle městského soudu není tedy sporu o skutkových otázkách, ale právě jen o této otázce právní. V projednávané věci je nesporné, že otec žalobce Ing. Jiří T. od roku 1923 pobýval na území Československé republiky a v prosinci roku 1937 podal žádost o udělení československého státního občanství. Není však žádného dokladu o tom, že mu bylo československé státní občanství uděleno před 15. 3. 1939. Z listin předložených žalobcem pak dále vyplývá, že jeho otec žádal v roce 1940 o propůjčení občanství Protektorátu Čechy a Morava, avšak této žádosti výslovně nebylo vyhověno. Rovněž tak dle městského soudu není sporu o tom,

že Ing. Jiří T. byl v roce 1945 zatčen orgány státní moci SSSR a odvečen. Vrátil se až v roce 1956. K jednotlivým žalobním námitkám pak městský soud uvedl, že je nesporné, že v roce 1937, kdy otec žalobce žádal o udělení československého státního občanství, se na tyto záležitosti vztahovalo ustanovení § 3 ústavního zákona č. 236/1920 Sb., kterým se doplňují a mění dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání státního občanství a práva domovského v republice Československé (dále jen „ústavní zákon č. 236/1920 Sb.“). Tato norma odkazovala na ustanovení § 29 obecného zákoníku občanského vydaného císařským patentem č. 946/1811 ř. z., podle něhož cizinci nabývají (rakouského) státního občanství nastoupením veřejné služby; desetiletým nepřetržitým bydlištěm v těchto státech dovršeným, leč pod podmínkou, že cizinec po tuto dobu neuválil na sebe žádného trestu pro zločin. Bez ohledu na to, kdy otci žalobce vzniklo domovské právo a kdy dovršil desetileté nepřetržité bydliště na území Československé republiky, nelze mít za to, že by československé státní občanství získal pouhým uplynutím času: samotné dovršení desetiletého nepřetržitého bydliště ve státě totiž nevede samočinně ke vzniku státního občanství, ale je jen jednou z podmínek pro jeho udělení, o němž musí příslušný úřad rozhodnout. Ačkoliv není sporu o tom, že otec žalobce podal žádost o udělení československého státního občanství poté, co dovršil deset let nepřetržitého pobytu na území Československé republiky, není nijak doloženo, že by mu toto občanství bylo rozhodnutím příslušného orgánu uděleno. Ani sám žalobce nepředložil k prokázání takové skutečnosti žádný určitý důkaz ani jej nenavrhl. Pokud jde o právní postavení držitele Nansenova pasu, kterým otec žalobce také byl, pak

z Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků, publikované v ČSR pod č. 79/1935 Sb. z. a n., sice vyplývá, že smluvní státy se zavázaly nevydávat tyto osoby do státu jejich původu, avšak to není z hlediska aplikace zákona č. 172/2002 Sb. podstatné. Podle § 2 odst. 1 písm. b) téhož zákona je oprávněnou osobou ten, kdo byl v době odvečení občanem Československa. Uprchlík, držitel Nansenova pasu ve smyslu Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků, byť i požíval na území Československé republiky konkrétních práv, státním občanem Československa nebyl. Další námitka žalobce vycházela z teze, že o žádosti Ing. Jiřího T. o udělení československého státního občanství z roku 1937 bylo rozhodnuto opožděně a že státem způsobené zpoždění vedlo k tomu, že tato žádost pozbyla ke dni 15. 3. 1939 relevance. Městský soud k tomu konstatoval, že o průběhu rozhodování o žádosti jmenovaného o udělení občanství není nic bližšího známo, a ani žalobce k tomu nic nedoložil; nelze tedy učinit žádný závěr o tom, zda k prodlevě s vyřízením žádosti došlo z příčin na straně státní moci anebo z důvodů jiných. Podle městského soudu sice nelze oprávněné osobě klást k tíži to, že v době svého odvečení nebyla občanem Československa proto, že Československo bylo okupováno, ale stejně tak nelze státu vytýkat, že o žádosti o udělení občanství jeho orgány nerozhodly, jestliže zásahem cizí moci došlo k zániku státu.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel se domnívá, že dostatečně prokázal, že se v případě jeho otce naplnily všechny podmínky pro poskytnutí jednorázové peněžní částky dle zákona č. 172/2002 Sb. Je si vědom toho, že sice není schopen

jednoznačným dokumentem prokázat, že jeho otec byl v době svého odvléčení občanem Československa, avšak prokázal, že byl v roce 1943 zatčen gestapem a vězněn a že byl dne 7. 7. 1945 zatčen a repatriován do SSSR. Dále stěžovatel prokázal, že byl otec nositelem tzv. Nansenova pasu, který mu zajišťoval ochranu československého státu, a že si požádal o státní občanství, avšak tato žádost se v důsledku zřízení Protektorátu Čechy a Morava stala bezpředmětnou. Stěžovatel má za to, že prokázal, že jeho otec žil na území Československa od roku 1923, měl zde rodinu, majetek a vykonával zde podnikatelskou činnost. Stěžovatel dále namítá, že pokud městský soud odkazuje na dvorský dekret z roku 1833, který provádí obecný zákoník občanský, je třeba upozornit, že uvedený dvorský dekret má charakter pouze podzákonného právního předpisu, přičemž zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky (dále jen „Ústava z roku 1920“), ve svém § 4 odst. 2 stanoví, že podmínky nabývání státního občanství určuje toliko zákon, tedy nepřipouští použití podzákonných předpisů. Dle stěžovatele se městský soud měl zabývat i charakterem statutu uděleného Nansenovým pasem: nositel tohoto pasu měl totiž z titulu mezinárodní úmluvy akceptované Československou republikou právo na ochranu proti vydání do země původu. Tento mezinárodní závazek československého státu měl mít přednost před zákonem upravujícím odškodnění odvléčeným, a proto jen na jeho základě by měl český stát stěžovateli odškodnění za odvléčení přiznat. Stěžovatel také nesouhlasí s argumentací městského soudu ohledně toho, že státu nelze vytýkat, že o žádosti o udělení občanství jeho orgány nerozhodly, jestliže zásahem cizí moci došlo k zániku státu. Otec stěžovatele získal v Českoslo-

vensku azyl před sovětským komunistickým režimem, na základě mezinárodních smluv mu byl zajištěn standard ochrany práv na úrovni československého občana, a pak ho stát v rozporu se svými ujištěními a závazky vydal sovětské moci. Ačkoli se pak stát zákonem č. 172/2002 Sb. alespoň zavázal poškozené odškodnit, nyní hledá důvody, proč tak neučinit. Z důvodů výše uvedených je tedy stěžovatel přesvědčen o tom, že byly naplněny všechny podmínky odškodnění dle zákona č. 172/2002 Sb. a případný restriktivní výklad naplnění podmínky dle § 2 odst. 1 písm. b) téhož zákona by byl v rozporu s principem spravedlnosti a právního státu i se zákazem diskriminace a s mezinárodními závazky České republiky. Stát se nemůže dovolávat vůči osobám oprávněným k odškodnění svých vlastních pochybení a porušování lidských práv, kterých se dopustil, ba dokonce ani objektivních okolností, které poškozený, jenž má být odškodněn, nemohl ovlivnit.

Žalovaná ve svém vyjádření uvedla, že jednou z podmínek pro přiznání jednorázové peněžní částky dle zákona č. 172/2002 Sb. je podmínka státního občanství Československa v době odvléčení, stanovená v § 2 odst. 1 písm. b). Podle § 4 odst. 2 Ústavy z roku 1920 podmínky nabývání, účinků a zániku státního občanství Československé republiky určuje zákon. Tímto zákonem byl ústavní zákon č. 236/1920 Sb., podle jehož § 3 se dosavadní ustanovení o nabývání a pozbytování státního občanství nemění a zůstávají nadále v platnosti. Nabývání československého státního občanství se tak v rozhodné době řídilo ustanovením § 29 obecného zákoníku občanského a dvorským dekretem z roku 1833, jehož aplikací Ústava nevyloučila vzhledem k tomu, že otázky nabývání státního ob-

čanství svěřila zákonu, přičemž nevyloučila možnost jeho odkazu na podzákonný právní předpis. Ustanovení dvorského dekretu z roku 1833 recipované do právního řádu Československé republiky tak zajišťovalo svobodu občana při volbě státního občanství. Z Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků vyplývá, že se postavení těchto uprchlíků, kterým byly vydávány Nansenovy pasy, v otázce jejich práv (s výjimkou práv politických) blížilo právům státních příslušníků smluvních stran, přičemž na rozdíl od nich byli v některých oblastech zvýhodněni. Z této úmluvy jednoznačně vyplývá, že držitelé Nansenových pasů měli postavení uprchlíků a nebyli státními příslušníky Československa. K námitce stěžovatele, že ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 172/2002 Sb. není v souladu s Ústavou ČR, Listinou základních práv a svobod a s mezinárodními závazky České republiky, považuje účastník řízení za nutné uvést, že Ústavní soud ve svém nálezu č. 279/2001 Sb. vedle dalšího konstatoval, že *„je věci suverénního rozhodnutí státu, zda přistoupí k rehabilitacím, a pokud ano, v jakém rozsahu budou křivdy odčiněny. Československý stát, který se po listopadu 1989 rozhodl odčinit majetkové a jiné křivdy, k nimž došlo v předchozím režimu, rozhodl se vyjít z principu alespoň částečného zmírnění vzniklých křivd, vědom si toho, že provést úplnou rehabilitaci nebo úplné odškodnění těch, kteří byli v minulosti poškozeni, není možné“*.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud dospěl stejně jako žalovaná a Městský soud v Praze k závěru, že otec stěžovatele v době od-

vlečení nebyl státním občanem Československa.

Státní občanství je institutem, se kterým právní řád spojuje významná práva a povinnosti a každý suverénní stát má právo stanovit podmínky, za kterých lze získat jeho občanství. Nově vzniklý československý stát přijal recepční zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, v jehož čl. 2 se uvádí, že veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají v platnosti. Ústava z roku 1920 v § 4 odst. 2 stanovila, že podmínky nabývání, účinků a zániku státního občanství Československé republiky určuje zákon. Pro tuto oblast byl přijat ústavní zákon č. 236/1920 Sb., jehož § 3 říká, že dosavadní ustanovení o nabývání a pozbývání občanství, pokud se tímto zákonem nemění, zůstávají nadále v platnosti. Proto nadále platilo i ustanovení § 29 obecného zákoníku občanského, které stanovilo, že cizinci nabývají československého státního občanství nastoupením veřejné služby; desetiletým nepřetržitým bydlištěm v těchto státech dovršeným, leč pod podmínkou, že cizinec po tuto dobu neuválil na sebe žádného trestu pro zločin. Stále také platil dvorský dekret z roku 1833 (žádný právní předpis jeho použití nevyloučil), podle něhož měl desetiletý nepřetržitý pobyt dovršený v zemích, pro který je závazný obecný zákoník občanský, vést k nabytí rakouského (československého) státního občanství jen u cizince, který se o tom řádně vykázal u zemského úřadu svého posledního bydliště, na jeho nařízení u něho samotného nebo u příslušného krajského úřadu vykonal poddanskou přísahu a o tom obdržel ověřovací listinu.

Výkladem citovaných ustanovení dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že

k získání státního občanství československého po roce 1918 nepostačovalo pouhé nepřetržité desetileté pobývání fyzické osoby, která toto občanství neměla, na území Československa, ale bylo třeba, aby osoba o československé občanství požádala u příslušného úřadu, který o jeho udělení rozhodl a vydal ověřovací listinu. Nejvyšší správní soud zde musí konstatovat, že kdyby se daná ustanovení interpretovala argumentem *reductio ad absurdum*, dospělo by se k nesmyslnému závěru, že každý cizinec s nepřetržitým desetiletým bydlištěm na území Československa automaticky nabyl československé státní občanství, a to i pokud o jeho nabytí vůbec nestál.

Posouzení uvedených právních ustanovení je rovněž v souladu s judikaturou prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, podle níž se za splnění podmínek v občanském zákoníku uvedených nenabývalo státního občanství *ipso iure*, nýbrž konstitutivním správním aktem, který byl vázán dalšími podmínkami, a vzhledem k povaze těchto dalších podmínek nebyl na vydání tohoto aktu právní nárok (srov. např. rozhodnutí prvorepublikového Nejvyššího správního soudu publikovaná pod čísly Boh. 2793/23, 2536/23, 2599/23 a 4538/25).

Pokud tedy v projednávané věci není žádný správní akt příslušného úřadu o udělení československého státního občanství otci stěžovatele, není prokázáno, že československé občanství v době odvezení do SSSR nabyl. Navíc z písemností založených v předloženém správním spise plyne, že otec stěžovatele si musel být vědom tehdy platné právní úpravy nabývání státního občanství a postupoval v souladu s ní, neboť v roce 1937 podal žádost o udělení československého státního občanství. Nebyl však nalezen

a soudu předložen žádný doklad prokazující, jak o žádosti stěžovatelova otce bylo rozhodnuto, případně proč o ní rozhodnuto nebylo. Z listin založených ve spise dále vyplývá, že otec stěžovatele požádal v roce 1940 o propůjčení občanství Protektorátu Čechy a Morava, tato žádost však byla zamítnuta. Skutečnosti, že otec stěžovatele neměl v době odvezení československé státní občanství, navíc svědčí i fakt, že ve všech soudu předložených písemnostech z doby bezprostředně před jeho odvečením se o něm hovoří jako o osobě bez státní příslušnosti či jako o držiteli Nansenova pasu. To, že stěžovatelův otec získal státní občanství československé; je jednoznačně prokázáno až po jeho návratu ze SSSR, a to v září roku 1956.

Co se týče námítky stěžovatele o tom, že jeho otec jako držitel Nansenova pasu podle Úmluvy o mezinárodním postavení uprchlíků by měl být za své odvezení odškodněn dle zákona č. 172/2002 Sb. stejně jako osoby, který byly v době odvezení občany Československa, Nejvyšší správní soud ji v projednávané věci považuje za zcela irelevantní. Připomíná pouze, že držitelé Nansenových pasů používali na území Československé republiky postavení uprchlíků, a nebyli tedy jejími státními občany.

Jak vyplývá ze skutkových a právních zjištění ve věci, není stěžovatel osobou oprávněnou k poskytnutí jednorázové peněžní částky dle zákona č. 172/2002 Sb., neboť nesplňuje podmínky pro přiznání nároku tam stanovené. Nejvyšší správní soud shrnuje, že zákon č. 172/2002 Sb. striktně vymezuje okruh oprávněných osob a soudu nepřisluší se od znění zákona odchýlit.

(ach)

Dualismus práva: náhrada škody ze služebního poměru vojáka

- k § 101 a § 111 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání
 k § 104b a § 244 a násl. občanského soudního řádu
 k § 46 odst. 2, 3 a § 68 písm. b) soudního řádu správního
 k § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů

O žalobě proti rozhodnutí velitele vojenského útvaru ve věci povinnosti vojáka z povolání k náhradě škody ze služebního poměru je příslušný rozhodnout soud ve správním soudnictví.

(Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 4. 5. 2005, čj. Konf 51/2004-9)

Prejudikatura: č. 415/2004 Sb. NSS, Soudní judikatura ve věcech správních č. 96/1995.

Věc: Spor o pravomoc mezi Krajským soudem v Brně a Městským soudem v Brně, za účasti žalobce npor. Ing. Petra J. v L. a žalovaného Vojenského útvaru 2802 Olomouc, o povinnost vojáka z povolání uhradit způsobenou škodu.

Rozhodnutím velitele Vojenského útvaru 3742 v L. jako služebního orgánu I. stupně ze dne 30. 10. 2002 bylo s poukazem na ustanovení § 111, § 151 a § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání vysloveno, že žalobce je povinen zaplatit České republice - Ministerstvu obrany k úhradě škody částku 65 953 Kč. Rozhodnutím nadřízeného velitele Vojenského útvaru 8930 v B. ze dne 13. 1. 2003 bylo rozhodnutí služebního orgánu I. stupně potvrzeno a odvolání žalobce bylo zamítnuto.

Žalobce v občanském soudním řízení se poté u Městského soudu v Brně proti žalovanému „Česká republika - velitel VÚ 8930 v B.“ domáhal zrušení obou uvedených rozhodnutí. Městský soud v Brně usnesením ze dne 2. 4. 2003 řízení zastavil podle § 104b o. s. ř. s tím, že jde o žalobu proti rozhodnutí orgánu ve-

řejné správy a věc náleží do věcné příslušnosti krajských soudů rozhodujících věci správního soudnictví podle soudního řádu správního.

Žalobce pak na základě připojeného poučení podal žalobu u Krajského soudu v Brně se shodným označením účastníků a shodným petitum. Vojenský úřad pro právní zastupování Ministerstva obrany ve vyjádření k žalobě navrhl, aby soud podle ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. žalobu odmítl, protože služební orgány rozhodovaly v soukromoprávní věci.

Krajský soud poté podal zvláštnímu senátu návrh na rozhodnutí kompetenčního sporu, v němž rovněž dovodil, že se jedná o přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci.

Zvláštní senát usnesením vyslovil, že příslušný vydat rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí velitele Vojenského útvaru 8930 v B. ve věci náhrady škody je soud ve správním soudnictví.

Z odůvodnění:

Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi obecným soudem a soudem ve správním soudnictví vycházel zvláštní senát z následujících závěrů:

Věci vyplývající ze služebního poměru vojáků z povolání (nyní upravené především zákonem č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání) nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní (především pracovněprávní). Služební poměr je (i byl) charakterizován jako institut veřejného práva; byl považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Tento právní poměr nevzniká smlouvou, ale mocenským aktem služebního orgánu (§ 5 cit. zákona – rozhodnutím o povolání do služebního poměru) a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, kde účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě týkající se průběhu a změny služebního poměru (část druhá hlava II cit. zákona), kázeňské pravomoci, kázeňských odměn, kázeňských trestů a jejich ukládání (část třetí hlava III téhož zákona), zániku služebního poměru (část druhá hlava III tohoto zákona), jakož i dalších případů rozhodování

služebních orgánů. Nejinak je tomu u rozhodování o odpovědnosti vojáka za škodu způsobenou státu (část sedmá cit. zákona).

Právní povaha služebního poměru vojáka z povolání postihuje zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění vojáka do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva. Vodítkem může být i charakter právní úpravy, kdy právě u služebních poměrů má tato úprava kodexový charakter a použití zákoníku práce je buď vůbec nebo z převážné části vyloučeno.

Co do další argumentace je možno odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, čj. 6 As 29/2003-97, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 415/2004 Sb. NSS. I když toto rozhodnutí se týká propuštění ze služebního poměru příslušníka Policie České republiky [§ 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb.], jsou v něm uvedené podrobné úvahy a závěry natolik obecné, že je možno je vztáhnout i na rozhodování o povinnosti vojáka z povolání k náhradě škody ze služebního poměru.

(oda)

616

Rízení před soudem: poučovací povinnost soudu; vady podání

k § 35 odst. 7, § 36 a § 37 soudního řádu správního

I. Rozsah poučovací povinnosti soudu o procesních právech v soudním řízení správním (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) je dán újmou, která by mohla postih-

nout účastníka řízení; to platí i o povinnosti poučit účastníka řízení o možnosti ustanovit zástupce pro řízení soudem (§ 35 odst. 7 s. ř. s.).

II. Nedostatek formy výzvy k odstranění vad podání (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) sám o sobě není takovou vadou, která by měla za následek nezákonnost rozhodnutí.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2005, čj. 6 Ads 13/2004-20)

Věc: Miloslav F. v D. proti České správě sociálního zabezpečení o starobní důchod, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaná postoupila krajskému soudu dne 20. 11. 2003 podání žalobce ze dne 16. 10. 2003, nazvané „odvolání“ a adresované žalované. V tomto podání uváděl žalobce dva body: jednak požadoval přiznání důchodu od vzniku nároku na důchod, jednak brojil proti způsobu, jakým byly ve výpočtu dávky obsaženy některé částky vyplacené jeho zaměstnavatelem, údajně v čisté mzdě, ačkoliv důchod se počítá z hrubé mzdy. Poukazoval na úraz, který se mu stal v roce 1986.

Žalovaná toto „odvolání“ postoupila krajskému soudu jako žalobu proti svému rozhodnutí ze dne 15. 8. 2003. K tomu připojila vyjádření, v němž uvedla, že žalobce požadoval starobní důchod žádostí z 31. 3. 2003 ode dne 9. 1. 2002. Této žádosti bylo vyhověno; proto žaloba není důvodná, pokud žalobce požaduje důchod od jiného data. K výpočtu důchodu uvedla, že žalobce pobíral částečný invalidní důchod při pracovním úrazu, který byl započten do osobního vyměřovacího základu za roky 1988 - 1995. Náhrada za ztrátu na výdělků potvrzená zaměstnavatelem byla upravena s přihlédnutím k vyloučeným dobám.

Krajský soud v Ústí nad Labem vyzval žalobce dne 27. 11. 2003 (uloženo na poště 1. 12. 2003, doručeno žalobci 4. 12. 2003, vyzvednuto osobně žalob-

cem 16. 12. 2003), aby přípis označený jako „odvolání“ doplnil v případě, že tímto přípisem mínil podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Ve výzvě (z hlediska formálního měla podobu přípisu soudu, vyhotoveného samosoudkyní) bylo uvedeno, jaké obecné náležitosti musí žaloba mít, a dále speciální požadavky na obsah žaloby podle soudního řádu správního. K doplnění podání soud stanovil lhůtu dva týdny a připojil poučení, že v případě, že žaloba doplněna nebude, ji soud odmítne.

Žalobce na výzvu reagoval podáním z 29. 12. 2003, v němž uvedl, že již v minulosti (při podání odvolání na ČSSZ) požádal Českou advokátní komoru o určení advokáta pro jeho spor se žalovanou, advokátka mu byla určena, ale „nebylo mu pomůženo“. Nyní žádá komoru opětovně o určení advokáta.

Krajský soud usnesením ze dne 5. 2. 2004 podání odmítl, neboť žalobce je ve lhůtě stanovené soudem ani do dne rozhodnutí soudu nedoplnil tak, aby je bylo možno projednat.

Proti tomuto usnesení byla podána kasační stížnost. Žalobce (stěžovatel) zde namítl, že žádá přiznání starobního důchodu od jiného data, než se již stalo, a dále namítl nesprávnost výpočtu dů-

chodu, pokud jde o zápočet náhrady za ztrátu na výdělku. Tuto kasační stížnost doplnila advokátka stěžovatele tak, že namítla kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost usnesení krajského soudu, a to ze dvou hledisek: jednak soud stěžovatele nepoučil o možnosti ustanovit mu zástupce pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu; stěžovatel se snažil zajistit si zastoupení pro toto řízení vzhledem k tomu, že nemá právnické vzdělání, ale marně. Pokud by byl poučen o možnosti ustanovení advokáta soudem, byl by o něj požádal; takto byl zkrácen na svých právech. Druhý důvod nezákonnosti napadeného usnesení spatřuje stěžovatel v tom, že výzva, kterou mu krajský soud adresoval k odstranění vad podání, mu byla zaslána ve formě přípisu, nikoli usnesení, jak předvídá § 37 odst. 5 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Pokud stěžovatel uplatňuje důvody mířící *in merito*, pak jde o důvody, které se s napadeným rozhodnutím krajského soudu míjejí, neboť soud neposuzoval napadené správní rozhodnutí věcně; v tomto ohledu jde tedy o důvody nepřipustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud se proto musí vyrovnat ve své úvaze se dvěma námitkami mířícími na nezákonnost napadeného usnesení [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Poněvadž šlo o usnesení, kterým bylo podání odmítnuto, je nutno posoudit, zda soud užil pro tento svůj postup správní právní normu a zda posoudil správně naplnění podmínek, za nichž může být ochrana práv odmítnuta. Stěžovatel usnesení napadá ze dvou hledisek: jednak pro

absenci poučení o možnosti žádat ustanovení zástupce soudem, jednak pro formu výzvy k odstranění vad podání.

Poučovací povinnost soudu ve správním soudnictví (§ 36 odst. 1 s. ř. s.) vychází z požadavku, aby tato povinnost nastoupila v konkrétní procesní situaci; to je vyjádřeno podmínkou „aby v řízení neutrpěli újmu“. Poučovací povinnost o procesních právech tedy nespočívá v paušálním poučování jakéhokoliv pisatele podání o souhrnu všech jeho případných procesních práv za situace, kdy často není jasné, zda se pisatel vůbec chce obrátit na soud. Žalobu ve správním soudnictví lze totiž podat i u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). I v projednávané věci se stěžovatel obrátil na žalovanou s přípisem nazvaným „odvolání“, jímž se v žádném případě neobracel na soud. Potřeba konkrétního poučení o procesním právu proto musí vyjít najevo; a to jakkoliv. Jestliže pisatel ve svém podání krajskému soudu ze dne 29. 12. 2003 uváděl, že se obrátil na Českou advokátní komoru se žádostí o určení zástupce, bylo zřejmé, že cítí potřebu být zastoupen a činí kroky k tomu, aby se tak stalo. Žádné další skutečnosti, z nichž by mohla být patrná hrozící újma, v podání soudu nevedl. Až v kasační stížnosti uvedl, že to bylo z důvodu nedostatku právního vzdělání. Nedostatek právního vzdělání obecně ovšem není důvodem pro ustanovení zástupce účastníku řízení; k tomu je třeba splnění dvou podmínek: nedostatečnost finančních prostředků a potřeba ochrany práv. Obě podmínky se váží subjektivně k účastníkovi a jsou v řízení před soudem zkoumány. Motivy, proč účastník preferuje v řízení zastoupení, případně zastoupení advokátem, mohou být různé, a je nepochybně na každém, kdo se obrací na soud, aby zvolil vlastní procesní postup

v řízení včetně odpovědnosti za to, zda v řízení vystupuje sám, nebo za pomoci zástupce, event. odpovědnosti za jeho volbu.

V občanském řízení soudním platí poněkud odlišná úprava § 30 odst. 1 o. s. ř., který předvídá od 1. 1. 2001 povinnost soudu udělit poučení o možnosti ustanovit zástupce pro řízení soudem, ovšem za podmínky, že jde o účastníka, jenž splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků – tedy rovněž se nejedná o paušální povinnost poučovat každého pisatele podání, že mu soud může ustanovit zástupce *ex offio*, ale jen toho, u něhož jsou předpoklady pro osvobození od soudních poplatků. Tato skutečnost se obvykle zjistí za situace, kdy účastník takové osvobození žádá. Navíc z podání, které stěžovatel adresoval žalované a které nazval „odvolání“, je zcela zřetelná schopnost stěžovatele formulovat své výhrady vůči správnímu aktu. Z tohoto podání však nebylo vůbec patrné, o jaké rozhodnutí se jedná, nebylo k návrhu připojeno, nebylo zřejmé, kdy bylo doručeno apod., takže soud byl povinen stěžovatele vyzvat k odstranění vad tohoto podání, aby vůbec zjistil, zda se stěžovatel chce soudit. Zákonný pokyn ustanovení § 36 odst. 1 s. ř. s., jenž soud vede k udělení poučení v rozsahu, který zajistí, aby v řízení účastník neutrpěl újmu, podle přesvědčení Nejvyššího správního soudu vyžaduje vždy konkrétní úvahu soudu o konkrétní procesní situaci. Roli zde hraje i to, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu není povinnost být zastoupen advokátem, například na rozdíl od řízení o kasační stížnosti. Pokud by totiž nedostatek zastoupení mohl vést k odmítnutí návrhu za této situace, je zcela na místě ve výzvě soudu k odstranění takového nedostatku udělit i poučení o možnosti ustanovit zástupce soudem. O tuto situaci se však v projednávané věci nejedná.

Nejvyšší správní soud proto k prvé námitce uzavírá, že v projednávané věci nebyl soud povinen udělovat poučení o možnosti ustanovit soudem zástupce pro řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť žádné okolnosti nenasvědčovaly, že by bez tohoto ustanovení účastník mohl v řízení utrpět újmu.

Druhá námitka směřuje do nedostatku formálních náležitostí výzvy krajského soudu ze dne 27. 11. 2003. Zde je nepochybné, že stěžovatel správně poukazuje na nedostatek formy této výzvy, jak je požadována v § 37 odst. 5 s. ř. s. (usnesení). Nejvyšší správní soud se tedy musel zabírat důsledky tohoto formálního nedostatku pro konečné rozhodnutí soudu, jímž bylo podání stěžovatele odmítnuto. Výzva k odstranění nedostatku vad podání je nepochybně rozhodnutím procesním; jeho smyslem je uvést řízení do stavu, v němž by bylo možno kvalifikovaným způsobem pokračovat. Proto je z hlediska účastníka rozhodující obsah této výzvy. Z hlediska formálního totiž i v případě, že je výzva vydána ve formě usnesení, proti ní není přípustný opravný prostředek. Výzva byla z hlediska požadavků kladebných na její obsah zcela zřetelná, uváděla jasný výčet náležitostí, které měl stěžovatel doplnit, byla stanovena lhůta k tomuto doplnění a současně byl stěžovatel poučen o následcích, které jsou spojeny s nevyhověním takové výzvě. Výzva je i ve formě usnesení vydávána předsedou senátu; ve věcech důchodového pojištění rozhoduje samosoudce; takže ani z tohoto hlediska nebyla výzva koncipována chybně. Z hlediska obsahu tedy výzva odpovídala požadavkům § 37 odst. 5 s. ř. s. Nejvyšší správní soud dává za pravdu stěžovateli, že výzva měla mít formu usnesení; pokud však zkoumá důsledky tohoto pochybení pro stěžovatelovo postavení v tomto řízení, neshledává přímou souvislost této va-

dy s rozhodnutím soudu o odmítnutí podání. Mezi doručením výzvy (k čemuž došlo v důsledku fikce) dne 4. 12. 2003 a rozhodnutím soudu 5. 2. 2004 uběhly dva měsíce, po které bylo v možnostech stěžovatele vady podání odstranit. Přestože se tedy soud dopustil pochybení ve formální podobě výzvy podle § 35 odst. 7 s. ř. s., nemělo to vliv na stěžovatelova práva v tomto řízení, neboť z hlediska obsahového měla výzva veškeré potřebné náležitosti.

Nad rámec odůvodnění Nejvyšší správní soud poznamenává, že nepřehlédl nedostatky v postupu žalované, která na podání stěžovatele nazvané „odvolání“ vůbec nereagovala a postoupila je soudu, aniž stěžovatele informovala o možnostech, za jakých lze přiznat a vyplácet dávku zpětně, a aniž blíže rozvedla postup výpočtu. V tomto ohledu jde minimálně o nenaplnění principů dobré

správy, která by nositeli pojištění z oboru sociálních práv měla být vlastní. Stranou této poznámky Nejvyšší správní soud ponechává další procesní možnosti vyplývající ze správního řádu, který i pro toto řízení subsidiárně platí a který předvídá, jak nakládat s pravomocným rozhodnutím, proti němuž je podáno odvolání, které speciální předpis nepřipouští. Ve správním spisu, který byl soudu předložen k projednání kasační stížnosti, není obsažen ani originál, ani stejnopis správního rozhodnutí, proti němuž stěžovatel brojí, takže ani *obiter dictum* nelze posoudit, zda rozhodnutí bylo náležitě odůvodněno z hlediska výpočtu dávky, a zda tedy stěžovateli spíše nešlo o bližší zdůvodnění postupu žalované; toto rozhodnutí však na druhou stranu stěžovatel v řízení soudním nikdy nespécifikoval.

(om)

617

Řízení před soudem: poučení o procesních povinnostech; nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu

k § 36 odst. 1, § 75 odst. 1, § 76 odst. 1 písm. a) a § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního

I. Jestliže soud dostatečně nepoučil žalovaný správní orgán o jeho procesních povinnostech, čímž mu přivodil újmu v řízení, trpí řízení před soudem vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

II. Pokud soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], uvede pouze důvody, v nichž tuto nepřezkoumatelnost spatřuje; další žalobní námítky již nepřezkoumává.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105)

Věc: A) Ing. Vlastimil R. v P., B) Občanské sdružení A. v P. proti Magistrátu hl. m. Prahy, za účasti společnosti s ručením omezeným T. v P. jakožto osoby zúčastněné na řízení, o zrušení stavebního povolení, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalobci se domáhali zrušení stavebního povolení, které vydal žalovaný 31. 10. 2002. Městský soud v Praze žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 30. 10. 2003 napadené stavební povolení zrušil pro nepřezkoumatelnost. V důvodech uvedl, že ve správním spisu, který žalovaný předložil, chybí žádost o stavební povolení, územní rozhodnutí, protokol z místního šetření, rozhodnutí o námitce podjatosti a občanskoprávní námitky ze dne 11. 6. 2002. Proto soud nemohl přezkoumat žalobní námitky.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek soudu podrobně argumentovanou kasační stížností. Namítl především nerovnost při zachování procesních práv obou stran, jestliže soud žalobce vyzval, aby svůj návrh ve stanovené lhůtě doplnil, aniž stěžovatele o doplnění žaloby informoval a aniž jej vyzval k doplnění chybějících a nepochybně existujících podkladů stavebního úřadu do správního spisu.

Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Ze soudního spisu vyplývá, že Městský soud v Praze vyzval stěžovatele, aby ve lhůtě 21 dnů od doručení výzvy předložil úplný spisový materiál v originále spolu se spisy správního orgánu prvního stupně včetně dokladů prokazujících doručení rozhodnutí účastníkům řízení. Tato výzva byla stěžovateli doručena dne 18. 3. 2003. Protože stěžovatel v požadované lhůtě správní spis nepředložil a nepředložil ani vyjádření k žalobě, soud urgoval zaslání spisu i vyjádření k žalobě přípisem ze dne 26. 6. 2003, doručeným stěžovateli dne 3. 7. 2003. Mezitím stěžo-

vatel osobně dne 30. 6. 2003 správní spis i vyjádření k žalobě soudu dodal.

Postup městského soudu je v rozporu s požadavkem předvídatelnosti soudních rozhodnutí. Česká republika je v souladu s článkem 1 odst. 1 Ústavy demokratickým právním státem. Součástí právního řádu každého materiálně pojímaného právního státu jsou rovněž právní principy, byť je třeba zákonodárce v jednoduchém právu výslovně neformuloval. Z imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů potom vyplývá požadavek vykládat a používat jednoduché právo v souladu s právem ústavním, a tedy i v souladu s již zmíněnými principy materiálního právního státu. Mezi uvedenými principy se hrává významnou úlohu princip právní jistoty, z nějž pro oblast soudního rozhodování mj. vyplývá požadavek předvídatelnosti soudních rozhodnutí vzhledem k procesní situaci, zejména vzhledem k uplatněným námitkám a tvrzením účastníků, unesení či neunesení jejich břemen a splnění či nesplnění jejich procesních povinností. Tento požadavek předvídatelnosti soudního rozhodnutí lze z opačného úhlu pohledu vyjádřit též jako zákaz překvapivých rozhodnutí.

Předvídatelné může být jen takové rozhodnutí, kterému předchází předvídatelný postup soudu. Zákon jasně sděluje, že je soud povinen poskytnout účastníkům poučení o jejich procesních právech a povinnostech v rozsahu nezbytném pro to, aby v řízení neutrpěli újmu (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Soud rovněž musí při přezkoumání rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Jde o kasační kontrolu správního rozhodnutí soudem, a proto je rozhodující objektiv-

ně existující skutkový stav v době vydání napadeného rozhodnutí. Soud zkoumá, zda zjištěný skutkový stav skýtá oporu výroku z hlediska požadavků zákona a zda může takto zjištěný stav obstát či zda vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Může provádět i dokazování (§ 77 s. ř. s.), aby mohl věc řádně po skutkové i právní stránce posoudit.

Pokud tedy soud dospěl k závěru, že ve správním spisu chybí některé listiny, které s největší pravděpodobností existují, neboť je o nich zmínka v napadeném rozhodnutí, stěžovatel na ně odkazuje a z jejich obsahu vychází, bylo na něm, aby stěžovatele vyzval k jejich předložení a současně ho poučil o následcích, které ho mohou postihnout, pokud výzvě nevyhoví. Kdyby i přes takovou výzvu soudu a přes poučení o důsledcích spojených s jejím neuposlechnutím stěžovatel nedoložil chybějící podkladové listiny, přivodil by si újmu v řízení sám a musel by nést i důsledky svého konání, resp. nekonání. V daném případě však soud postihl účastníka řízení (stěžovatele) za nesplnění jeho procesní povinnosti předložit úplný správní spis tím, že ho vyřadil z pře a jeho rozhodnutí, bez přezkoumání v rozsahu § 75 odst. 1 s. ř. s., zrušil. Takový postup však není v souladu se zásadami vedení soudního řízení, neboť soud nesplnil svoji poučovací povinnost ve vztahu k žalovanému.

Protože soud stěžovateli neposkytl dostatečné poučení o jeho procesních povinnostech (doplnění správního spisu o listiny, z nichž napadené rozhodnutí vychází, je totiž zjevně procesní povinností stěžovatele), čímž mu přivodil újmu v řízení, trpí řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Soud proto v dalším řízení vytyčanou vadu napraví.

Neúplný je rovněž závěr soudu vztahující se k výroku o částečné nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Rozhodnutí může být totiž nepřezkoumatelné buď pro svoji nesrozumitelnost, nebo pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]; který z důvodů nepřezkoumatelnosti shledal městský soud naplněn, však neuvedl. Pokud však soud k závěru o nepřezkoumatelnosti dospěl, nebylo již na místě přezkoumávat dílčí závěry, postup či důvody stěžovatelova rozhodnutí, jak to soud učinil v daném případě, jestliže posuzoval například možnou podjatost pracovníka stěžovatele či způsob vyvěšování rozhodnutí stavebního úřadu a posléze i rozhodnutí stěžovatele na úřední desce. Soud má v takovém případě uvést pouze důvody, v nichž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spatřuje.

(ani)

618

Řízení před soudem: dokazování

k § 52 odst. 1 a k § 77 soudního řádu správního

k § 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (v textu též „danový řád“, „d. ř.“)

I. Soud rozhodne, které z navržených důkazů provede a které nikoli (§ 52 odst. 1 s. ř. s.); to jej však nezabavuje povinnosti takový postup odůvodnit.

II. Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá nejenom pravomoc soudu dokazováním upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také pravomoc dalšími důkazy provedenými a hodnocenými nad tento rámec zjistit nový skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce. Přitom soud zváží rozsah doplňování dokazování tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu.

III. Podle § 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, leží v daňovém řízení důkazní břemeno na daňovém subjektu; jestliže ten nesplnil svou zákonnou povinnost již v řízení před správním orgánem, nemůže taková skutečnost být k tíži správního orgánu.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89)

Prejudikatura: srov. č. 94/2004 a 551/2005 Sb. NSS.

Věc: Společnost s ručením omezeným S. v B., v likvidaci, proti Finančnímu ředitelství v Brně o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Rozhodnutím ze dne 3. 7. 1997 Finanční úřad Brno I žalobci dodatečně vyměřil daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období 1995 ve výši 9 897 810 Kč. Odvolání žalobce zamítl žalovaný dne 4. 2. 2002. Žalobu, jíž žalobce napadl rozhodnutí žalovaného, pak Krajský soud v Brně zamítl rozsudkem ze dne 31. 3. 2004.

V kasační stížnosti proti tomuto rozsudku namítá žalobce (stěžovatel) zejména nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Na základě výzvy soudu ze dne 25. 11. 2003 stěžovatel navrhl řadu důkazů (jak čtením listinných důkazů, tak slyšením svědků); včetně zdůvodnění, k čemu mají směřovat a co mají objasnit. Při jednání dne 31. 3. 2004 však soud konstatoval, že dokazování ve věci nebude prováděno, neboť není nezbytné pro rozhodnutí soudu. Je možné přijmout závěr, že soud nebyl povinen provést všechny navrhované důkazy v souladu se zásadou vyjádřenou v § 77 s. ř. s., byl však povinen vypořádat se s tím, proč žádný navržený důkaz nepro-

vedl. Soud naproti tomu v odůvodnění napadeného rozsudku vyslovil skutkový závěr, že žalobce ovládl společnost F. pouze formálně; neboť akcionáři, kteří společnost skutečně hospodářsky ovládli, se staly jiné osoby, a odůvodnil jej jedinou větou, a to tak, že tento skutkový děj je nepochybně doložen nákupy a prodeji akcií, realizovanými v průběhu roku 1996.

Soud neprovedl navrhované důkazy, a znemožnil tak stěžovateli prokázat, že v rozhodném zdaňovacím období r. 1995 existoval deklarovaný podnikatelský záměr (ovládnutí společnosti F. a přesun výroby mražených krémů do výrobního závodu v B., ulice M.), který byl i naplněn. Pokud by soud připustil provedení navržených důkazů, musel by dospět k závěru, že nejpozději ke dni 22. 3. 1996 došlo k naplnění podnikatelského záměru: stěžovatel tehdy ve shodě s Ing. Milošem J. jako dalším akcionářem získal kontrolní balík akcií společnosti F., a tuto společnost tak nejpozději k tomuto datu ovládl; v polovině roku 1996 pak

byla mlékárenská výroba přesunuta do uvedené provozovny. Soud tím, že vzal v úvahu výlučně údaj o struktuře akcionářů společnosti F. v závěru roku 1996 a z této struktury na konci roku 1996 posoudil jednání (příjmy) v roce 1995, pochybil, neboť z přehledu o nakupech a prodeích akcií společnosti F. lze zjistit nejvýše to, kdo a za jaké částky prodával akcie, nelze však zjistit, kdo byl a s jakým podílem na hlasovacích právech akcionářem. Návrh na důkaz o struktuře akcionářů a důkaz zápisy z jednání představenstva společnosti F. z roku 1995, které obsahují zmínky o podnikatelském záměru stěžovatele a jeho postupném prosazování ve společnosti F., soud neprovedl, ani nevyšetřil proč.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti připomněl, že správní soud provádí dokazování podle § 77 odst. 1 s. ř. s. při jednání; je ovšem na jeho uvážení, který z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné (§ 52 s. ř. s.). To nicméně neznamená, že by měl nebo mohl zcela nahradit správní orgány za situace, kdy v daňovém řízení důkazní břemeno zásadně spočívá na daňovém subjektu (§ 31 odst. 9 d. ř.). K důkazům, jejichž provedení stěžovatel navrhl v soudním řízení, žalovaný uvádí, že byly dílem provedeny v daňovém řízení a jsou součástí předloženého spisu; dílem se jedná o důkazy, které stěžovatel nepředložil ani nenavrhl k prokázání jím tvrzených skutečností v průběhu daňového řízení.

Z dikce § 77 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že je na soudu, zda zopakuje nebo doplní důkazy provedené správním orgánem. Zopakování důkazů, které jsou oběma stranám sporu a rovněž soudu z předloženého rozsáhlého spisu materiálu známy, a to jejich přečtením, resp. provedením dalšího výslechu osob vyslech-

nutých již v daňovém řízení, není s ohledem na obsažnost a časovou náročnost podle názoru žalovaného na místě. V průběhu jednání soud mj. konstatoval, že k dispozici je obsáhlý spis, obsahující vše to, o čem hovoří napadené rozhodnutí. V rozsudku pak soud uvedl, že v odůvodnění rozhodnutí je rovněž dostatečně specifikováno, jaké skutečnosti jsou z obsahu jednotlivých důkazů dovzovány a jaké je hodnocení důkazů ve smyslu § 2 odst. 3 daňového řádu z hlediska právně významných okolností daného případu. Jakkoliv lze mít jistě výhrady ke stručnému závěru soudu, že dokazování nebude prováděno, neboť není nezbytné pro rozhodnutí soudu, touto formulací soud nepochybně vyjádřil, že skutkový stav, z něhož správní orgány vycházely, je doložen důkazy obsaženými v předložených spisech správce daně a odvolacího orgánu.

Jak bylo zjištěno ze soudního spisu, stěžovatel v žalobě namítal mj., že žalovaný neunesl důkazní břemeno (§ 31 odst. 8 d. ř.), neboť nevyhodnotil stěžovatelova skutková tvrzení učiněná do protokolu a týkající se ceny, za niž byl balík akcií prodán, jako důkaz, aniž prokázal jejich opak. Žalovaný dále porušil § 31 odst. 9 d. ř., požadoval-li po stěžovateli vysvětlení vztahující se ke skutečnostem, které mu nebyly a ani nemohly být známy, a z jejich neuvedení dovodil, že stěžovatel neunesl důkazní břemeno. Oprávněn k takovému závěru nebyl žalovaný ani za situace, kdy přes opakovaný návrh neprovedl důkaz výpisem ze Střediska cenových papírů Praha.

Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčil, zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Brně pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména rozhodnutí postrádající základní zákonné náležitosti, rozhodnutí, z něhož nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo o věci rozhodnuto, rozhodnutí zkoumající správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), rozhodnutí, jehož výrok je v rozporu s odůvodněním, rozhodnutí neobsahující vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné atd. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, budou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

Z hlavy páté Listiny základních práv a svobod vyplývá obecný požadavek, podle něhož jsou soudy povinny svá rozhodnutí řádně zdůvodnit. Absence řádného odůvodnění napadeného rozhodnutí tak vede k nepřezkoumatelnosti; takové rozhodnutí nedává dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle a způsobem porušujícím ústavně zaručené právo na spravedlivý proces (II. ÚS 686/02).

Soud má bezesporu právo posoudit a rozhodnout, které z navržených důkazů provede a které nikoli; toto právo jej však nezabavuje povinnosti odůvodnit, co jej vedlo k takovému závěru a z jakého

důvodu považuje provedení důkazu za nadbytečné. Této povinnosti však v projednávané věci krajský soud nedostál, konstatoval-li v protokolu o jednání pouze to, že dokazování nebude prováděno, neboť není nezbytné pro rozhodnutí soudu, a tento svůj postup nikterak neospravedlnil ani v odůvodnění napadeného rozsudku.

Ustanovení § 77 s. ř. s. zakládá právo soudu dokazováním ujasnit nebo upřesnit, jaký byl skutkový stav, ze kterého správní orgán ve svém rozhodnutí vycházel, ale také právo soudu důkazy provedenými a hodnocenými nad rámec zjištit nový či jiný skutkový stav jako podklad pro rozhodování soudu v rámci plné jurisdikce a porovnat jej s užitou právní kvalifikací, kdy soud není vázán ani důkazními návrhy a může provést i další důkazy k úplnému přezkoumání i co do stavu skutkového. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede.

V případech, kdy soud bude opakovat důkazy, které byly již uplatněny v předchozím řízení, tyto důkazy zhodnotí, tedy vyjádří se ke správnosti či nesprávnosti hodnocení důkazů správním orgánem. Bude-li soud dokazování doplňovat, tzn. provádět důkazy nové, v předchozím řízení neprovedené, musí dbát především toho, aby jím prováděné důkazy směřovaly ke skutkovému stavu, který zde byl v době rozhodování správního orgánu. Stanovení hranice, kdy je dokazování doplňováno a kdy je dokazováno, je nutno odvozovat od procesního předpisu, podle kterého je vedeno řízení, v němž je přezkoumávané rozhodnutí vydáno. Soud rovněž musí zvažovat rozsah doplňování dokazování, aby svou činností nenahrazoval činnost správního orgánu. Co se týče dokazování, je pro-

cesní postavení účastníků řízení daňového, které je ovládáno zásadou formální pravdy, odlišné od postavení účastníků v řízení vedeném podle správního řádu a založeném na zásadě materiální pravdy.

V dané věci probíhalo daňové řízení podle daňového řádu. Podle § 31 odst. 9 d. ř. leží v tomto správním řízení důkazní břemeno na stěžovateli jakožto daňovém subjektu, který je povinen prokázat jím tvrzené skutečnosti. K tíži žalovaného proto nemůže jít, nesplnil-li stěžovatel svoji důkazní zákonnou povinnost již v řízení před správním orgánem. Takový závěr však z rozhodnutí soudu nelze seznat, neboť ten se příslušnými žalobními námitkami nezabýval; otázka, zda stěžovatel unesl důkazní břemeno ohledně jím tvrzených skutečností či nikoli, přitom byla ve věci dokazování stěžejní. Nejvyšší správní soud tak nemůže posoudit, zda se jednalo o nové důkazy, o důkazy, které již provedeny byly, resp. provedeny nebyly, přestože stěžovatel takový postup – a to i před soudem – opakovaně navrhoval, anebo o důkazy, které vzhledem ke skutkovým pochybnostem provedeny před soudem být měly. V této části je tak rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné.

Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by soud ve svém rozho-

dování měl na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli, nebo o které z provedených důkazů své skutkové závěry opře a které opomene. Neakceptování návrhu na provedení důkazů lze založit pouze argumentem, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dále lze užít argument, dle kterého důkaz není způsobilý vyvrátit nebo potvrdit tvrzenou skutečnost, tzn. nedisponuje vypovídací potencií. Odmítnout provedení důkazu lze konečně pro jeho nadbytečnost, a to tehdy, byla-li již skutečnost, která má být dokazována, v dosavadním řízení bez důvodných pochybností postavena najisto. Žádný z těchto argumentů však napadený rozsudek ani protokol z jednání neobsahuje a ani ho z nich nelze dovodit.

Povinností soudu v řízení o žalobě je přezkoumat rozhodnutí v celém rozsahu uplatněných žalobních námitek (§ 75 odst. 2 s. ř. s.); této povinnosti však krajský soud nedostál, a Nejvyšší správní soud proto jeho rozhodnutí zrušil. V dalším řízení se bude Krajský soud v Brně zabývat veškerými žalobními body a náležitě se vypořádá s otázkou navrhovaného provedení důkazů.

(aty)

619

Řízení před soudem: úvaha o nicotnosti správního rozhodnutí

k § 65 odst. 1 a § 76 odst. 2 soudního řádu správního

V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu může soud vyslovit nicotnost rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1, § 76 odst. 2 s. ř. s.) jen za procesního předpokladu, že žaloba sama není nepřipustná [§ 46 odst. 1 písm. d), § 68 s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 4 As 31/2004-53)

Věc: Stanislav V. v P. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o posouzení charakteru věci podle zákona o odpadech, o kasační stížnosti žalovaného.

Rozhodnutím ze dne 21. 11. 2002, vydaným v řízení o pochybnostech, zda se movitá věc považuje za odpad, vyslovil Magistrát města Plzně podle § 79 odst. 1 písm. a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, a podle § 8 odst. 1 a § 10 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, že osobní automobily VW Golf, rok výroby 1988, č. karoserie ..., a VW Golf, rok výroby 1989, č. karoserie ..., se považují za odpad ve smyslu § 3 zákona o odpadech.

Žalobce se proti rozhodnutí odvolal; žalovaný však jeho odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 14. 1. 2003 a napadené rozhodnutí potvrdil.

V žalobě proti rozhodnutí žalovaného žalobce zpochybnil závěr správních orgánů o tom, že dovezené automobily jsou odpadem, a naopak zdůraznil provozuschopnost automobilů. Upozornil na to, že Magistrát města Plzně vycházel při rozhodování z oznámení Celního úřadu Plzeň II, resp. z jeho žádosti, ze dne 22. 5. 2002, přičemž celní úřad pravděpodobně předpokládal, že již došlo ke zpřísnění podmínek dovozu ojetých automobilů do České republiky; tak tomu ovšem nebylo. Jelikož v době podání žaloby ještě neplatil metodický pokyn Ministerstva životního prostředí pro sjednocení postupu při posuzování autovraků či poškozených vozidel dovážených do republiky, bylo ponecháno na libovůli celních úřadů, která vozidla do provozu propustí a která budou případně považovat za odpad.

Žalovaný ve svém písemném vyjádření polemizoval se žalobcovým náhledem

na povahu dovezených automobilů. Současně zdůraznil, že celé správní řízení bylo vedeno pro potřeby řízení celního a bylo zde rozhodováno jen o předběžné otázce; soud by měl tedy zvážit použití ustanovení § 70 s. ř. s.

Krajský soud v Plzni vyslovil rozsudkem ze dne 29. 3. 2004 nicotnost rozhodnutí žalovaného i správního orgánu I. stupně. Zjistil, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, konkrétně absolutním omylem v osobě adresáta spočívajícím v tom, že správní akt je adresován něčemu, co není osobou v právním slova smyslu a není způsobilé mít práva a povinnosti. Krajský soud objasnil, že řízení v pochybnostech, zda se určitá movitá věc považuje za odpad, je zahajováno na návrh vlastníka této movité věci nebo na návrh správního úřadu, který provádí řízení, v němž se tato otázka vyskytla [§ 79 odst. 1 písm. a) zákona o odpadech, ve znění účinném k 31. 12. 2002]. Na toto řízení se vztahuje správní řád (§ 82 zákona o odpadech). V dané věci bylo řízení zahájeno na základě žádosti Celního úřadu Plzeň II a vzdor poněkud zavádějící formulaci „Návrh správního úřadu“ byla žádost Celního úřadu Plzeň II pouhou iniciativou, po níž následovalo zahájení řízení z vlastního podnětu správního orgánu – Magistrátu města Plzně podle § 18 správního řádu. Magistrát města Plzně oznámil žalobci zahájení řízení a umožnil mu vyjádřit se k věci. Účastníkem řízení byl pouze žalobce, jehož vlastnické právo k posuzované movité věci mohlo být vydaným rozhodnutím dotčeno.

Správní orgán I. stupně však pochybil při vydání rozhodnutí, v němž za jeho adresáta označil Celní úřad Plzeň II. Přestože rozhodnutí doručil i žalobci, nebyla tím zhojena vada správního aktu v označení účastníka řízení. Celní úřad Plzeň II není osobou v právním slova smyslu a nemá způsobilost k právům a povinnostem. Jediným adresátem správního aktu měl být proto žalobce. Vydání správního aktu správnímu úřadu namísto fyzické osobě představuje natolik závažnou vadu rozhodnutí, jež podle krajského soudu způsobuje jeho nicotnost.

K možnosti užít ustanovení § 70 s. ř. s., jak ji navrhl žalovaný, krajský soud konstatoval, že u neexistujícího rozhodnutí nelze zkoumat ani jeho předběžnou povahu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.; soud je totiž povinen přihlížet k nicotnosti i bez návrhu, a proto je dána jeho pravomoc vyslovit nicotnost i takového rozhodnutí, jež by jinak bylo vyloučeno ze soudního přezkumu.

V kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Plzni vyjádřil žalovaný (stěžovatel) nesouhlas s právním názorem krajského soudu o nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Tento názor založil soud pouze na tom, že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně je pod hlavičkou orgánu, který rozhodnutí vydal, uvedeno označení a adresa Celního úřadu v Plzni, který dané rozhodnutí pro své potřeby obdržel a který byl iniciátorem celého řízení, neboť mu v jeho vlastním prováděném správním řízení (o propuštění zboží do celního oběhu) vyvstala pochybnost o tom, zda dovážené zboží je či není odpadem. Protože sám není orgánem příslušným k rozhodování v pochybnostech, zda věc je či není odpadem, podal návrh na vyřešení této předběžné otázky

tehdy příslušnému správnímu orgánu – Magistrátu města Plzně. Uvedení adresy Celního úřadu v Plzni v záhlaví rozhodnutí namísto toho, aby byla společně s ostatními adresáty uvedena na konci tohoto rozhodnutí, může plodit jisté pochyby; není však s to vyvolat nicotnost správního aktu.

Soudní řízení dále trpí zmatečností, jelikož zde nebyly splněny podmínky řízení. Stěžovatel poukazuje na § 68 písm. e) s. ř. s., podle něhož je žaloba nepřipustná v případech, že směřuje proti rozhodnutí, které je podle zvláštních zákonů nebo podle soudního řádu správního vyloučeno z přezkumu. Okruh věcí z přezkumu vyloučených je uveden v § 70 s. ř. s., kde pod písm. b) jde o rozhodnutí předběžné povahy. Rozhodování v pochybnostech pro potřeby celního úřadu, zda věc či není odpadem, je právě takovým rozhodováním o předběžné otázce. Tímto rozhodnutím není totiž konečným způsobem zasažena sféra subjektivních práv či povinností fyzické nebo právnické osoby. Vyslovil to ostatně i Krajský soud v Plzni v jiném svém řízení vedeném proti stěžovateli pod sp. zn. 30 Ca 196/2002, v němž řízení o žalobě zastavil z důvodu, že napadené rozhodnutí bylo rozhodnutím předběžné povahy. Stěžovatel proto zpochybňuje závěr krajského soudu o tom, že u nulitního rozhodnutí nelze zkoumat ani jeho předběžnou povahu, neboť soud je povinen přihlížet k nulitě bez návrhu a je nucen ji vyslovit i u takového rozhodnutí, které je jinak ze soudního přezkumu vyloučeno. Soud měl podle stěžovatele zkoumat podmínky řízení podle § 68 a § 70 s. ř. s. a po zjištění, že žaloba je nepřipustná, návrh na prvním místě podle § 46 s. ř. s. odmítnout. Stěžovatel odkázal na rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7A 52/94 a 7A 22/99-30 (Soudní judika-

tura ve věcech správních č. 252/1998 a č. 846/2001), podle nichž není povinnost soudu zabývat se otázkou nulity správního rozhodnutí *ex officio* prolomením dispoziční zásady, kterou je správní soudnictví ovládáno, ale jejím logickým vyústěním. Nulitní rozhodnutí je třeba výrokem soudu odstranit, ovšem jen za předpokladu, že žaloba proti takovému aktu směřující je sama způsobilá soudní přezkoum vůbec vyvolat. Stěžovatel zdůraznil, že již před zakotvením možnosti soudu zrušit nicotné rozhodnutí nad žalobní návrh podle § 76 odst. 2 s. ř. s. soudu výkladem k této možnosti dospěly a tak také činily. Krajský soud v Plzni měl tedy nejprve zkoumat přípustnost žaloby a jediné v případě, že by byla shledána přípustnou, měl nad žalobní návrh rozhodnout o nicotnosti. V daném případě však měl pro nepřípustnost žalobu odmítnout.

Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni a žalobu proti rozhodnutí žalovaného současně odmítl.

Z odůvodnění:

S Krajským soudem v Plzni je třeba souhlasit v tom, že trpí-li rozhodnutí správního orgánu tak závažnou právní vadou, jež vyvolává jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost soud i bez návrhu. K nicotnosti správního aktu tudíž soud přihlíží z úřední povinnosti bez ohledu na to, zda žaloba poukazovala na vady nicotnost způsobující, nebo se domáhala zrušení aktu pro nezákonnost nebo věcnou vadnost (tak, jak tomu bylo v projednávané věci). Na druhé straně však nutno souhlasit se stěžovatelem, že možnost vyslovit nicotnost správního aktu přichází v úvahu jen za splnění předpokladu, že žaloba proti takovému

aktu směřující je sama způsobilá soudní přezkoum vůbec vyvolat. Jinými slovy řečeno, zjistí-li soud, že žaloba není přípustná pro některý z důvodů, s nimiž soudní řád správní nepřípustnost spojuje, odmítne ji usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) jako nezpůsobilou soudní přezkoum vůbec vyvolat. Až po ověření předpokladu přípustnosti žaloby se může soud zabývat právní kvalitou rozhodnutí samotného, tedy zjišťovat a hodnotit i okolnosti svědčící pro nicotnost či proti ní. Otázka přípustnosti žaloby spadá do okruhu zkoumání podmínek řízení, které předchází zjišťování právních vad rozhodnutí samotného. Na tom nic nemění skutečnost, že vyslovit nicotnost rozhodnutí pro jeho vady musí soud *ex officio*, aniž by musel nařizovat jednání (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřípustná, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno. Důvody nepřípustnosti žaloby stanoví soudní řád správní především v § 70, podle něhož jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, a) které nejsou rozhodnutími, b) předběžné povahy, c) jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, d) jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osob nebo technického stavu věcí, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské, popř. jiné hospodářské činnosti, nestanoví-li zákon jinak, e) o nepřiznání nebo odnětí odborné způsobilosti fyzickým osobám, pokud sama o sobě neznamenají právní překážku výkonu povolání nebo zaměstnání nebo jiné činnosti, f) jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon.

Nejvyšší správní soud souhlasí s názorem stěžovatele, že rozhodování (rozhodnutí) v pochybnostech pro potřeby celního úřadu, zda se určitá movitá věc považuje za odpad ve smyslu příslušných ustanovení zákona o odpadech, je úkonem správního orgánu předběžné povahy, proti němuž je žaloba nepřipustná ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. Za rozhodnutí předběžné povahy správní soudy totiž obecně považují např. zaujetí závazného stanoviska, rozhodnutí o předchozím souhlasu nebo tzv. podkladové rozhodnutí, tedy rozhodnutí, z nichž teprve vychází další rozhodnutí konečné povahy, jímž je zasahováno do práv a povinností určitého subjektu, a to bez ohledu na to, zda takové konečné rozhodnutí bude vydávat týž orgán, který vydal rozhodnutí předběžné povahy, či orgán jiný. O takové podkladové rozhodnutí se jedná i v projednávané věci, neboť jím není konečným způsobem zasazena sféra subjektivních práv či povinností fyzické či právnické osoby, ale je jím jen zákonem předepsaným způsobem vyřešena předběžná otázka, jejíž řešení je nezbytné pro další činnost celního úřadu. Teprve rozhodnutí tohoto správního orgánu má povahu konečnou a žalobcovo právo na soudní ochranu je

dostatečně zajištěno tím, že je v pravomoci soudů přezkoumávat toto konečné rozhodnutí správního orgánu. Ostatně ústavnost výluky přezkumu rozhodnutí předběžné povahy potvrdil i Ústavní soud. Záruku přezkumu rozhodnutí předběžné povahy v rámci přezkoumání rozhodnutí tzv. konečného skýtá i ustanovení § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s.: byli podle něj závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítne soud usnesením návrh, jenž je podle tohoto zákona nepřipustný. Krajský soud v Plzni měl proto žalobu odmítnout pro nepřipustnost, neboť směřovala proti rozhodnutí tzv. předběžné povahy. Pokud tak neučinil a vyslovil napadeným rozsudkem nicotnost obou rozhodnutí, nezbylo Nejvyššímu správnímu soudu než jeho rozsudek zrušit a sám žalobu odmítnout.

(gr)

620

Řízení před soudem: kompetenční výluka

Stavební řízení: účastníci řízení o povolení předčasného užívání stavby

k § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) soudního řádu správního

k § 83 a § 88 zákona č. 50/1976 Sb., o územním řízení a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákonů č. 83/1998 Sb. a č. 59/2001 Sb. a nálezu Ústavního soudu č. 95/2000 Sb.

I. Rozhodnutí, kterým stavební úřad zastavuje řízení o žádosti o povolení změn stavby před jejím dokončením [§ 88 odst. 2 a § 68 odst. 2 zákona

č. 50/1976 Sb., stavebního zákona], je úkonem správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučen [§ 70 písm. a) s. ř. s.].

II. Do okruhu účastníků řízení o povolení předčasného užívání stavby před jejím dokončením podle § 83 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, patří stavebník, vlastník stavby, uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám, a vlastník pozemku, na kterém je stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být rozhodnutím přímo dotčeno (§ 78 téhož zákona).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 3 As 44/2004-123)

Věc: Jaroslav K. v P. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje o povolení změn stavby před jejím dokončením a o povolení předčasného užívání stavby před jejím dokončením, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 9. 8. 2000 vydal Magistrát města Plzně (stavební úřad) stavební povolení na stavbu propojení ulic U. a L. v Plzni. Dne 13. 8. 2002 rozhodl stavební úřad v řízení zahájeném na návrh investora (Útvar investic města Plzně) podle § 88 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona, o zastavení řízení o žádosti o povolení změn stavby před jejím dokončením v rozsahu stavebních objektů 209 a 210, jejichž stavba nebyla pravomocně povolena (výrok A), a podle § 83 stavebního zákona o povolení předčasného užívání stavby ve zbývajícím rozsahu (výrok B).

Odvoláním z 27. 8. 2002 napadl žalobce (jako jeden z vlastníků sousedících nemovitostí) výrok B rozhodnutí, jímž stavební úřad povolil předčasné užívání stavby; výrok A rozhodnutí zůstal odvoláním nedotčen. Žalovaný zamítl odvolání rozhodnutím ze dne 30. 1. 2003.

Žalobu, jíž žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného, odmítl Krajský soud v Plzni usnesením ze dne 22. 4. 2004. V odůvodnění nejprve zkoumal, zda je žalobce aktivně legitimován k podání žaloby. Co se týče řízení o povolení

předčasného užívání stavby, okruh jeho účastníků není v § 83 stavebního zákona vymezen. Podle soudu není možné analogicky aplikovat § 78 stavebního zákona, který vymezuje okruh účastníků kolaudačního řízení, a je naopak třeba aplikovat obecné vymezení účastníků správního řízení provedené v § 14 odst. 1 správního řádu. Opačný přístup by vedl k nepřijatelné analogii k tíži žalobce a k omezení jeho práv. Žalobci tudíž jako vlastníku dotčené nemovitosti svědčí práva účastníka řízení o povolení předčasného užívání stavby. Ohledně řízení o povolení změny stavby před jejím dokončením vyplývá účastenství žalobce z § 68 odst. 2 ve spojení s § 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona.

Při dalším zkoumání však soud dospěl k závěru, že výrok rozhodnutí stavebního úřadu, kterým bylo zastaveno řízení o povolení změn stavby před dokončením, je vyloučen z přezkumu ve správním soudnictví. Jedná se totiž o rozhodnutí procesní povahy, jímž se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti účastníků správního řízení. Proto je rozhodnutí za-

lovaného v tomto rozsahu vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. a žaloba proti takovému rozhodnutí je nepřipustná. Pokud jde o přípustnost soudního přezkumu rozhodnutí, kterým se povoluje předčasné užívání stavby, dovodil krajský soud, že správní orgán v řízení o předčasném užívání stavby (na rozdíl od kolaudačního řízení, jehož předmětem je též otázka užívání stavby) neřeší otázku užívání stavby s konečnou platností. Rozhodnutí vydané v takovém řízení je rozhodnutím dočasným: pozbývá účinnosti vždy uplynutím doby, aniž by muselo dojít k dalšímu zásahu správního orgánu. Jakožto rozhodnutí předběžné povahy je proto vyloučeno ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. a žaloba proti němu je rovněž nepřipustná podle § 68 písm. e) s. ř. s.

Kasační stížnost, jíž žalobce (stěžovatel) napadl toto usnesení, Nejvyšší správní soud zamítl jako nedůvodnou.

Z odůvodnění:

Výrokem A rozhodnutí stavebního úřadu bylo s odkazem na § 88 odst. 2 stavebního zákona zastaveno řízení o žádosti o povolení změn stavby před jejím dokončením. V tomto řízení byl stěžovatel, jak správně dovodil krajský soud, účastníkem [§ 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona]. Jak však Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, stěžovatel nepodal proti výroku A rozhodnutí stavebního úřadu odvolání, ačkoliv mu správní řád, který se na úpravu stavebního řízení podpůrně použije, takovou možnost dává. Stěžovatel totiž svým odvoláním ze dne 27. 8. 2002 napadl pouze výrok B uvedeného rozhodnutí, tedy výrok o povolení předčasného užívání stavby. Za takových okolností však měl

krajský soud dovodit, že stěžovatelova žaloba je v části, v níž se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného v rozsahu, jímž byl potvrzen výrok A rozhodnutí stavebního úřadu, nepřipustná podle § 68 písm. a) s. ř. s., neboť stěžovatel nevyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, které zvláštní zákon, tj. stavební zákon ve spojení se správním řádem, připouští. Krajský soud měl tedy odmítnout žalobu proti rozhodnutí v té části, v níž žalovaný zamítl odvolání napadající rozhodnutí o zastavení řízení o změně stavby před jejím dokončením, jako nepřipustnou s odkazem na § 68 písm. a) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Krajský soud odmítl žalobu v této části s tím, že rozhodnutí o zastavení řízení o žádosti o změnu stavby před jejím dokončením není rozhodnutím, jež může být předmětem přezkumu v řízení o žalobách, neboť jde o akt správního orgánu, jímž nedochází k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv a povinností [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Úvahy krajského soudu ohledně této otázky neshledal Nejvyšší správní soud nesprávnými a považuje je jen za další důvod pro odmítnutí žaloby. Zastavení řízení podle § 88 odst. 2 stavebního zákona totiž skutečně nemá povahu meritorního rozhodnutí, neboť jím nedochází k dotčení hmotného práva. Nelze sice přehlížet, že stavebník jako žadatel má právní zájem na vydání rozhodnutí, kterým se povoluje změna stavby před dokončením, avšak v případě, že stavební úřad řízení o povolení změn stavby před dokončením podle § 88 odst. 2 stavebního zákona zastaví, pak se takové rozhodnutí nedotýká právního osudu stavby: i nadále existuje původní stavební povolení a o jeho změně nebylo v řízení rozhodnuto. O dalším osudu stavby, jež byla realizována bez

stavebního povolení, bude meritorně rozhodnuto až v navazujícím správním rozhodnutí vydaném podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, jímž bude buď nařízeno odstranění takové stavby nebo jímž bude taková stavba za podmínek tam uvedených dodatečně povolena. Krajský soud tedy aplikací § 70 písm. a) s. ř. s. dospěl fakticky ke stejnému výroku, jako kdyby aplikoval předcházející ustanovení o nepřipustnosti žaloby pro nevyčerpání řádných opravných prostředků. Zákonnost výroku napadeného usnesení nebyla odlišným právním postupem krajského soudu ovlivněna.

Dále krajský soud ve svém usnesení dovodil, že rozhodnutí v té části, v níž žalovaný zamítl odvolání proti výroku B rozhodnutí stavebního úřadu (kterým bylo ve smyslu § 83 stavebního zákona rozhodnuto o povolení předčasného užívání stavby), je rozhodnutím předběžné povahy, které je ze soudního přezkumu vyloučeno podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. b) s. ř. s. Tomu předcházelo posouzení existence žalobní legitimace stěžovatele ve vztahu k takovému rozhodnutí. V posléze uvedené otázce se však krajský soud dopustil chybného právního úsudku. Řízení o povolení předčasného užívání stavby je upraveno v § 83 stavebního zákona; ten je součástí oddílu, jenž upravuje kolaudační řízení jako celek. Okruh účastníků kolaudačního řízení je stanoven v § 78 odst. 1 stavebního zákona. Toto ustanovení obsahuje speciální úpravu okruhu účastníků, jež vylučuje aplikaci obecné úpravy obsažené v § 14 odst. 1 správního řádu. Vztah speciality § 78 odst. 1 stavebního zákona k § 14 odst. 1 správního řádu potvrdil i Ústavní soud ve svém nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/99, zveřejněném pod č. 95/2000 Sb. a jako nálezný č. 42 ve svazku 17 Sb. ÚS.

Nejvyšší správní soud se zabýval vztahem řízení o povolení prozatímního užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona a kolaudačního řízení ve svém rozhodnutí čj. 7 As 29/2003-78 ze dne 9. 12. 2004 (nepublikováno). Závěry tam přijaté pak lze aplikovat i na vztah řízení o povolení předčasného užívání stavby podle § 83 stavebního zákona a kolaudačního řízení. Stejně jako prozatímní užívání stavby ke zkušebnímu provozu podle § 84 stavebního zákona, nelze ani povolení předčasného užívání stavby před jejím dokončením podle § 83 stavebního zákona vyčleňovat z režimu kolaudačního řízení. Okruh účastníků řízení o povolení předběžného užívání stavby před jejím dokončením je tak rovněž definován v § 78 odst. 1 stavebního zákona. V takovém případě se pro potřeby řízení o povolení předčasného užívání stavby neaplikuje obecná definice účastníků správního řízení obsažená v § 14 odst. 1 správního řádu. Jestliže použití definice okruhu účastníků řízení podle § 78 odst. 1 stavebního zákona i pro řízení o žádosti o povolení předčasného užívání stavby vyplývá z logické vazby takového řízení na kolaudační řízení, jakož i ze systematiky stavebního zákona (obě ustanovení jsou obsažena v části druhého oddílu sedmém stavebního zákona), pak aplikaci § 78 odst. 1 stavebního zákona nelze považovat za nepřipustnou analogii, ale naopak za jedině možné řešení otázky účastnictví v řízení. Citované ustanovení přitom vymezuje okruh účastníků kolaudačního řízení taxativně, a to užším způsobem, než je podáváno v § 59 odst. 1 a 2 stavebního zákona pro účely stavebního řízení. Důvodem je tu skutečnost, že samotný vznik stavby, která byla ve stavebním řízení řádně projednána a v souladu s podmínkami stavebního povolení provedena, se již zpravidla nemůže do-

tknout práv a právem chráněných zájmů dalších osob, typicky vlastníků sousedních pozemků. To platí i ve vztahu k rozhodování o povolení předčasného užívání právomocně povolené stavby.

V daném případě je stěžovatel vlastníkem nemovitosti, jež sousedí s pozemkem, na kterém byla předmětná stavba realizována. Vlastníci „sousedních nemovitostí“ jsou sice pravidelnými účastníky správního řízení, v němž stavební úřad vydává stavební povolení [§ 59 odst. 1 písm. b) stavebního zákona], nejsou však též účastníky kolaudačního řízení, neboť nejsou ve výčtu uvedeném v § 78 odst. 1 stavebního zákona. Za takových okolností však stěžovatel nemohl být účastníkem správního řízení o žádosti o povolení předčasného užívání stavby; vzhledem k tomu nebyl ani aktivně legitimován k podání žaloby proti takovému rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Krajský soud tedy podle Nejvyššího správního soudu pochybil, jestliže dospěl k závěru, že stěžovatel je aktivně legitimován k podání žaloby proti

rozhodnutí žalovaného v té části, v níž žalovaný zamítl odvolání proti rozhodnutí o povolení předčasného užívání stavby. S ohledem na skutečnost, že krajský soud dospěl fakticky ke stejnému výroku, k němuž by dospěl v případě, že by otázku účastenství stěžovatele v řízení podle § 83 stavebního zákona posoudil správně, nebyla zákonnost výroku usnesení krajského soudu tímto nesprávným právním úsudkem soudu ovlivněna.

Krajský soud tedy nesprávně posoudil otázku žalobní legitimace stěžovatele ve vztahu k části rozhodnutí žalovaného a jeho žalobu v odpovídajícím rozsahu odmítl podle § 68 písm. e) ve spojení s § 70 písm. b) s. ř. s., i když tak měl učinit s odkazem na § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť v této části byla žaloba podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou; jeho chybný právní úsudek však neměl vliv na správnost výroku ve věci, a není proto důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí.

(aš)

621

Stavební řízení: dodatečné povolení části stavby

k § 88 odst. 1 písm. b) a § 139 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb.

I. Předmětem řízení o odstranění stavby a rozhodnutí o dodatečném povolení může být buď stavba jako celek, nebo pouze její část [§ 88 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 139 písm. a) zákona č. 50/1976 Sb., stavebního zákona]; z hlediska procesního postupu je lhostejné, zda předmětem řízení je stavba nebo její část.

II. Stavební zákon umožňuje povolit či dodatečně povolit pouze část stavby, aniž by takové rozhodnutí bylo jakkoli vázáno na právní režim zbytku stavby; předpokladem pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení části stavby je proto pouze splnění kritérií stanovených v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, nikoli skutečnost, zda zbytek stavby, resp.

ostatní části stavby jako celku, byly pravomocně povoleny nebo dodatečně povoleny.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, čj. 3 As 45/2004-121)

Věc: Jaroslav K. v P. proti Krajskému úřadu Plzeňského kraje, za účasti osob zúčastněných na řízení Města Plzně a Dagmar K. v P., o dodatečné povolení stavby, o kasační stížnosti žalobce.

Dne 31. 7. 2000 vydal Magistrát města Plzně (dále jen „stavební úřad“) stavební povolení, kterým povolil stavbu „Propojení u P.“ v rozsahu stavebních objektů uvedených ve výroku tohoto rozhodnutí. Mezi těmito stavebními objekty, na něž se stavební povolení vztahuje, nejsou stavební objekty SO 209 a SO 210.

Dne 20. 8. 2002 byla stavebnímu úřadu doručena žádost o „dodatečné povolení změny stavby“, povolené stavebním povolením ze dne 31. 7. 2000, v rozsahu stavebních objektů SO 209 (podchod pro pěší komunikaci a cyklistický provoz) a SO 210 (lávka pro pěší).

Stavební úřad rozhodnutím ze dne 4. 12. 2002 s odkazem na § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona dodatečně povolil stavbu „Propojení u P.“ sestávající ze stavebního objektu 209 a stavebního objektu 210.

Krajský úřad Plzeňského kraje žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 3. 4. 2003 změnil rozhodnutí stavebního úřadu tak, že dodatečně povolil část stavby „Propojení u P.“ v rozsahu SO 209 – Podchod pod rampou 102 A, a SO 210, které byly postaveny v rámci provádění stavby „Propojení u P.“ v rozporu se stavebním povolením ze dne 31. 7. 2000. Ve zbytku žalovaný ponechal rozhodnutí beze změny.

Žalobu, kterou žalobce napadl rozhodnutí žalovaného, Krajský soud v Plzni zamítl. V důvodech konstatoval, že

správní orgán k dodatečnému povolení stavby vůbec nepotřebuje zjišťovat, zda nabylo právní moci stavební povolení na jinou stavbu, popř. na stavbu v rámci jiných staveb, než které jsou předmětem řízení o odstranění stavby (jejich dodatečného povolení). Naopak podmínkou řízení o dodatečném povolení stavby je skutečnost, že stavba byla postavena bez stavebního povolení nebo ohlášení nebo v rozporu s nimi. Otázka právní moci původního stavebního povolení neměla pro rozhodnutí o dodatečném povolení staveb označených jako SO 209 a SO 210 význam. Námitka, podle níž správní orgán účelově vyčlenil ze stavebního řízení stavební objekty 209 a 210, které byly pro rozhodnutí o předčasném užívání nepodstatné, a předčasné užívání ostatních staveb umožnil, ačkoliv se jednalo o stavby nepovolené, podle krajského soudu směřuje proti rozhodnutí o předčasném užívání stavby (a nikoliv rozhodnutí o dodatečném povolení SO 209 a SO 210).

Žalobce (stěžovatel) napadl rozhodnutí krajského soudu kasační stížností, v níž tvrdil, že krajský soud pochybil, jestliže usoudil, že pro rozhodnutí napadené žalobou nemá žádný význam otázka právní moci původního stavebního povolení. Původní stavební povolení nenabylo právní moci. Žalovaný nesprávně oddělil část stavby a dodatečně ji povolil, ačkoliv sám uvádí, že šlo o součást jednoho celku.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona stavební úřad nařídí vlastníku stavby nebo zařízení odstranění stavby nebo zařízení postaveného bez stavebního povolení či ohlášení nebo v rozporu s ním. Odstranění stavby se nenařídí, pokud stavebník prokáže, že stavba je v souladu s veřejným zájmem, zejména s územně plánovací dokumentací, cíli a záměry územního plánování, obecnými technickými požadavky na výstavbu, technickými požadavky na stavby a zájmy chráněnými zvláštními předpisy, a jestliže stavebník v řízení o odstranění stavby podá žádost o její dodatečné povolení a předloží podklady a doklady vyžádané stavebním úřadem v jím stanovené lhůtě a v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení. Podle § 139 písm. a) stavebního zákona platí, že pokud se ve stavebním zákoně používá pojmu „stavba“, rozumí se tím i její část.

Za nejpodstatnější námitku a skutečné jádro kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud otázku vztahu relevance právní moci původního stavebního povolení k rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Při vyřešení této otázky je nutno vyjít z následujících skutečností a právních úvah: Nejvyšší správní soud má předně za to, že s ohledem na dikci § 139 písm. a) stavebního zákona může být předmětem stavebního řízení a posléze stavebního povolení učiněna buď stavba jako celek, nebo alternativně pouze jedna její část (resp. více částí jedné stavby), za předpokladu, že taková část je dostatečně identifikována. Uvedený závěr se uplatní nejen v případě stavebního řízení, na jehož konci je vydání

stavebního povolení, ale rovněž v případě řízení o odstranění stavby, na jehož konci může být rozhodnutí o dodatečném povolení stavby. Z dikce původního stavebního povolení zdejší soud dovozuje, že tímto rozhodnutím byla povolena stavba sestávající z několika desítek stavebních objektů. Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným, že v daném případě byla předmětem původního stavebního povolení z roku 2000 stavba jako celek, sestávající z mnoha dílčích stavebních objektů, které mají povahu částí stavby. Tyto stavební objekty mají význam pouze v kontextu celkové stavby, samy o sobě by byly v některých případech technicky nerealizovatelné, ve všech případech by stavba jednotlivého stavebního objektu bez ostatních ztratila smysl.

Za klíčovou však v dané věci soud považuje skutečnost, že původní stavební povolení se na stavební objekty, jež byly dodatečně povoleny napadeným rozhodnutím, nevztahovalo, resp. tyto stavební objekty nebyly ve výroku stavebního povolení vůbec uvedeny. O tom není v daném případě mezi stranami sporu. Jestliže stavebník posléze tyto stavební objekty realizoval, stalo se tak bez stavebního povolení, resp. v rozporu s původním stavebním povolením, neboť to se na ně, jak je výše uvedeno, nemohlo vztahovat. V takové situaci stavební úřad správně zahájil řízení o odstranění stavby podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Předmětem tohoto správního řízení bylo právě odstranění uvedených dvou stavebních objektů. Obdobně rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, které je možno v řízení o odstranění stavby podle cit. ustanovení za podmínek tam uvedených přijmout, se tak mohlo vztahovat pouze na uvedené stavební objekty SO 209 a SO 210.

Na tom nic nemění skutečnost, že žalovaný tyto stavební objekty ve svém rozhodnutí překvalifikoval ze „stavby“ na „část stavby“. Právní režim povolování, odstraňování a dodatečného povolování staveb a částí staveb je podle stavebního zákona totožný. Umožňuje-li stavební zákon povolit či dodatečně povolit pouze část stavby, aniž by takové rozhodnutí jakkoliv vázal na právní režim zbytku stavby, pak předpokladem pro vydání rozhodnutí o dodatečném povolení části stavby je splnění kritérií stanovených v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona, a nikoliv skutečnost, že zbytek stavby, resp. ostatní části stavby jako celku, byly pravomocně povoleny. Přitom ani z odkazu na předložení podkladů a dokladů „v rozsahu jako k žádosti o stavební povolení“ uvedeného v § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona nelze dovést povinnost stavebníka doložit pravomocné povolení jiné stavby, resp. jiné části stavby (nevyžádá-li si takový doklad sám stavební úřad), ani povinnost stavebního úřadu se touto otázkou zabývat. Z hlediska režimu stavebního zákona tak jde o obdobnou situaci jako v případě dvou různých staveb; podmiňovat vydání stavebního povolení, resp. dodatečného stavebního povolení, existenci pravomocného stavebního povolení na stavbu jinou by bylo požadavkem, jenž jde nad rámec platného stavebního zákona. Jinými slovy, to, zda je v napadeném rozhodnutí dodatečně povolena část stavby sestávající ze dvou stavebních objektů nebo dvě stavby v rozsahu dvou stavebních objektů, je z hlediska potřeby zkoumat splnění existence pravomocného stavebního povolení na stavbu jako celek (bez dodatečně povolených stavebních objektů) nerozhodné; tato potřeba ani v jednom případě podle platného právního řádu neexistuje. Zde Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost pouka-

zuje na to, že skutečnost, že stavební zákon nečiní rozdíl mezi režimem povolování, kolaudace, odstraňování nebo dodatečného povolování stavby jako celku, nebo její části, se nijak nedotýká možných rozdílů právních režimů stavby na straně jedné a části stavby na straně druhé z pohledu jiných právních odvětví (např. z pohledu daňového práva).

Nejvyšší správní soud tedy dovodil, že krajský soud nepochybil, jestliže otázku právní moci stavebního povolení ze dne 31. 7. 2000 považoval za irelevantní z hlediska přezkumu zákonnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí. Proto se ani Nejvyšší správní soud nemohl zabývat otázkou právní moci stavebního povolení z roku 2000, resp. skutečností, že stavba v tomto rozhodnutí identifikovaná (tj. v rozsahu tam uvedených stavebních objektů) byla v důsledku absence právní moci tohoto rozhodnutí podle názoru stěžovatele stavbou „černou“, jakož ani ostatními námitkami stěžovatele, jež nesměřovaly proti samotnému rozhodnutí o dodatečném povolení stavby, nýbrž proti původnímu stavebnímu povolení.

Jestliže stavební zákon [*in concreto* jeho § 139 písm. a) ve spojení s § 54 a § 88 odst. 1] umožňuje učinit předmětem stavebního řízení, resp. řízení o odstranění stavby, pouze část stavby, nestanoví zároveň žádná kritéria přípustnosti takového postupu. Potom však nelze účinně vytýkat stavebnímu úřadu, že k rozdělení různých částí jedné stavby do více správních řízení došlo účelově, popř. nelogicky či nepřirozeně, a to zvláště v situaci, kdy vymezení předmětu správního řízení je v zásadě ponecháno na stavebníkovi a kdy k takovému oddělení existují objektivní právní důvody. Takovým objektivním důvodem byla v daném přípa-

dě skutečnost, že dvě součásti jedné stavby byly realizovány nad rámec existujícího stavebního povolení, resp. v rozporu s ním. Neobstojí tedy ani námitka stěžovatele, že správní orgán chybně oddělil dva stavební objekty od ostatních, se kterými tvořily nedělitelný celek - jednu věc. Ve vztahu k režimu části stavby v kontextu stavebního zákona poukazuje Nejvyšší správní soud podpůrně i na jeho jiná ustanovení, např. na § 76, který výslovně připouští možnost vydat kolaudační rozhodnutí na část dokončené stavby schopnou samostatného užívání.

Stěžovatel ve své kasační stížnosti vyjadřuje obavy, že stavební úřad svým postupem výše uvedené stavební objekty přiřadil ke stavbě hlavní, jejíž stavební povolení sám označuje za neplatné. Tuto námitku je třeba odmítnout. Předně jde o námitku zčásti nesrozumitelnou, neboť žalovaný ve svém žalobou napadeném rozhodnutí neuvádí, že by on sám považoval rozhodnutí stavebního úřadu o stavebním povolení z roku 2000 za neplatné. Nedůvodnost námitky však vyplývá i z výše uvedeného vztahu napadeného rozhodnutí, jímž byla dodatečně povolena část stavby v rozsahu dvou stavebních objektů, k právnímu režimu zbývajících stavebních objektů. Stejně jako je z hlediska splnění podmínek pro dodatečné povolení části stavby nerozhodná existence pravomocného stavebního povolení na zbývajících částí stavby,

nemůže dodatečným povolením jedné části stavby dojít ke zhojení neexistence pravomocného rozhodnutí na zbývajících částí stavby, resp. toto dodatečné povolení se na zbývajících částí stavby nevztahuje. Právní režim zbývajících částí stavby tak nebyl rozhodnutím o dodatečném povolení části této stavby (SO 209 a SO 210) dotčen.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na to, že rozlišování mezi situacemi, kdy došlo k realizaci stavby (resp. její části) bez stavebního povolení, a situacemi, kdy byla část stavby realizována v rozporu se stavebním povolením, je pro vyřešení předmětného sporu nevýznamné. Toto rozlišení provedené v rozhodnutí žalovaného vedlo k řadě námitek stěžovatele, jenž se z tohoto postupu žalovaného snaží dovodit nepřipustnost rozhodnutí o dodatečném povolení části stavby, popř. relevanci právního režimu ostatních částí stavby ve vztahu k takovému dodatečnému povolení. Rozhodnutí o dodatečném povolení části stavby, jak již Nejvyšší správní soud výše poukázal, stavební zákon předpokládá; ohledně relevance právní moci stavebního povolení jiných staveb (jiných částí staveb, resp. stavby hlavní) pro rozhodnutí o dodatečném povolení části stavby odkazuje soud na výklady podané výše.

(aš)

622

Podklady pro stanovení kvót pro výrobu cukru

k § 12 odst. 1 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005

Státní zemědělský intervenční fond při stanovení kvóty pro výrobu cukru rozhoduje na základě skutečností, které žadatel doložil při podání žá-

dosti, případně které ve stanovené lhůtě doplnil na výzvu podle § 12 odst. 1 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005. Fond není povinen za žalobce usuzovat ohledně jeho dalších záměrů či možností, např. ohledně možnosti prodloužení nájmu výrobního zařízení cukru.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2005, čj. 4 As 43/2003-109)

Věc: Akciová společnost L. v S. proti Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu o stanovení kvóty pro výrobu cukru, o kasační stížnosti žalobce.

Státní zemědělský intervenční fond (dále též „fond“) rozhodnutím ze dne 27. 6. 2001 zamítl žádost žalobce o stanovení kvóty ve výši 15 000 tun cukru z rezervy na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005. Žalobce doručil žádost fondu dne 30. 4. 2001; protože žádost o stanovení kvóty neobsahovala všechny nezbytné doklady, fond žalobce vyzval k odstranění nedostatků, což žalobce učinil. Po posouzení žádosti fond zjistil, že žalobce splňuje podmínky § 11 odst. 1 písm. a) až g) nařízení vlády č. 114/2001 Sb., o stanovení produkčních kvót cukru na kvótové roky 2001/2002 až 2004/2005 (dále jen „nařízení vlády č. 114/2001 Sb.“). Splnění podmínky podle § 11 odst. 1 písm. c) citovaného nařízení vlády doložil žalobce nájmem smlouvou, ze které vyplývá ujednání o využívání úplného výrobního zařízení žalobcem v cukrovaru ve V. po dobu 40 dnů v každém kvótoovém roce. K žádosti o stanovení kvóty žalobce přiložil znalecký posudek, z něhož vyplývá, že výrobní kapacita zařízení na výrobu cukru v cukrovaru V. činí 300 tun cukru denně. Za této situace fond dospěl k závěru, že žalobce požádal o stanovení kvóty ve výši odpovídající množství cukru, které v průběhu kvótoového roku prokazatelně nemůže vyrobit, a proto jeho žádost zamítl.

Městský soud v Praze žalobu zamítl jako nedůvodnou rozsudkem ze dne 22. 5. 2003.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že Městský soud v Praze nesprávně dospěl k závěru, že stěžovatel nesplňoval podmínku danou ustanovením § 12 odst. 2 písm. f) nařízení vlády č. 114/2001 Sb., neboť požádal o přidělené kvóty ve výši 15 000 tun, a přitom měl výrobní zařízení cukrovaru pronajato na 40 dnů, ve kterých je toto zařízení schopno vyrobit pouze 12 000 tun cukru. Stěžovatel byl toho názoru, že dané ustanovení je nutno vykládat tak, že rozhodující je, kolik je na daném výrobním zařízení možno vyrobit v průběhu kvótoového roku, což je celkem 45 000 tun. Stěžovatel nesouhlasí s tím, že by bylo jeho povinností u právního předpisu dovozovat „kontext smyslu a účelu“ úpravy, a tak dovodit, že jde o schopnost žadatele vyrobit dané množství cukru, a nikoliv o celkovou výrobní kapacitu zařízení v roce. V této souvislosti potom stěžovatel namítal, že povinností správního orgánu bylo zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, přihlídnout i ke skutečnostem všeobecně známým nebo skutečnostem známým správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, stejně jako bylo jeho povinností postupovat v úzké součinnosti s účastníky řízení a dát jim možnost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit. K tomu stěžovatel uváděl, že těžko mohl svá práva a zájmy účinně hájit, když nemohl ani nahlédnout do spisu ostatních žadatelů,

kde leží listiny, o nichž odvolací správní orgán uvedl, že správní orgán „vychází z dokladů předložených žadatelem a sám si žádné doklady neopatřuje (...), uspokojuje požadavky žadatelů poměrně, při tomto uspokojení je výše každého požadavku významná“.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud nesdílí jako opodstatněnou námitku stěžovatele, že Městský soud v Praze nesprávně dospěl k závěru, že stěžovatel nesplňoval podmínku danou ustanovením § 12 odst. 2 písm. f) nařízení vlády č. 114/2001 Sb., přičemž nevzal v úvahu všechny skutečnosti, které stěžovatel uváděl ve vzájemné souvislosti a ve vztahu k platným předpisům.

K tomu je třeba především uvést, že § 11 nařízení vlády č. 114/2001 Sb., které v návaznosti na § 12 odst. 4 písm. d) zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, stanoví náležitosti žádosti o stanovení kvóty, ve znění platném v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí, zejména uváděl, že o stanovení nové kvóty může požádat (...) právnická osoba (...), pokud předmětem její činnosti je výroba cukru, má sídlo na území České republiky a prokáže, že (...) část výrobního zařízení nebo úplné výrobní zařízení na výrobu cukru bude užívat (...) na základě nájemní smlouvy po dobu trvání alespoň 40 dnů v každém kvótovém roce. Všechny tyto podmínky stěžovatel splnil, a to bylo také v rozhodnutí fondu ze dne 27. 6. 2001 výslovně uvedeno.

V souladu s § 12 odst. 2 písm. f) nařízení vlády č. 114/2001 Sb. pak platilo, že

zjistí-li fond, že žadatel o rezervu požádal o stanovení nové kvóty odpovídající množství cukru, které prokazatelně nelze vyrobit v průběhu kvótového roku ve výrobním zařízení, které je součástí hmotného majetku žadatele o rezervu, případně které užívá na základě nájemní smlouvy, žádost o rezervu zamítne a tuto skutečnost žadateli o rezervu písemně oznámí s udáním důvodu zamítnutí. Při tomto znění daného ustanovení nelze přisvědčit stěžovateli, že rozhodující je, jaká je celková výrobní kapacita pronajátého zařízení k výrobě za rok, ale naopak z daného ustanovení zřetelně vyplývá, že žadatel musí pro kladné rozhodnutí prokázat, že on disponuje možností dané množství cukru vyrobit. V případě pronájmu výrobního zařízení, jak tomu bylo v posuzované věci, musí mít tedy žadatel k pronajatému zařízení přístup po takovou dobu, za kterou lze požadované množství vyrobit. V daném případě žadatel požadoval přidělení kvóty 15 000 tun, zařízení však měl pronajato na 40 dnů, a vzhledem k jím znalecky doložené výrobní kapacitě daného zařízení mohl v této době vyrobit maximálně 12 000 tun cukru. Proto je třeba přisvědčit závěru Městského soudu v Praze, že z obsahu uvedeného ustanovení je v kontextu se smyslem a účelem předmětné právní úpravy zřejmé, že jde o prokázání schopnosti žadatele vyrobit na výrobním zařízení pronajatém v daném případě množství cukru ve výši kvóty, jejíž přidělení požaduje.

Pokud stěžovatel namítá, že není jeho povinností u právního předpisu dovozovat „kontext smyslu a účelu“ úpravy, k tomu Nejvyšší správní soud jen poznamenává, že posuzování kontextu smyslu a účelu právní úpravy je při výkladu právní úpravy nezastupitelné a také pravidelně užívané a jeho nesprávné posou-

zení jde vždy k tíži toho, kdo si právní úpravu nesprávně vyloží.

Námitku, že povinností správního orgánu bylo zjistit přesně a úplně skutečný stav věci, přihlédnout i ke skutečnostem všeobecně známým nebo skutečnostem známým správnímu orgánu z jeho úřední činnosti, stejně jako bylo jeho povinností postupovat v úzké součinnosti s účastníky řízení a dát jim možnost, aby mohli svá práva a zájmy účinně hájit, spojuje stěžovatel s odkazem na rozhodnutí odvolacího orgánu; jinak tuto námitku stěžovatel blíže nekonkretizuje. Pokud by tato námitka měla být vyložena ve spojení s její obdobou v žalobě, potom by směřovala k tomu, že správnímu orgánu bylo známo, že stejnou nájemní smlouvu na nájem výrobního zařízení cukrovaru ve V., jakou má stěžovatel, má i další žadatel o kvótu z rezervy pan Otakar M., kterému byla žádost zamítnuta, a tím se uvolnila kapacita dalšího pronájmu výrobního zařízení pro stěžovatele. Pokud by fond postupoval v souladu se správním řádem (součinnost s účastníky řízení), potom by zjistil, že vlastník cukrovaru ve V. za této situace bez dalšího prodlouží nájemní smlouvu stěžovateli

o dalších 40 dnů, o čemž existuje ústní dohoda. Tady se opět Nejvyšší správní soud ztotožňuje s Městským soudem v Praze, který k této námitce uvedl, že skutečnosti rozhodné pro posouzení žádosti musí být doloženy při podání žádosti, příp. doplněny na výzvu ve stanovené lhůtě. Ta podle § 12 odst. 1 nařízení vlády č. 114/2001 Sb. nesmí být kratší než tři dny a delší než deset dnů od doručení výzvy. Stěžovatel zřetelně ve spojení se žádostí doložil, že výrobní zařízení má pronajato na 40 dnů, a ani při doplňování podkladů, k němuž jej fond vyzval, nijak na případnou možnost prodloužení platnosti nájemní smlouvy nepoukázal. Správní orgán tak posuzoval podklady doložené žadatelem z jeho vůle a po vyžádaném doplnění mu příslušelo toliko posoudit, zda podmínky pro přidělení kvóty tak, jak je stanoví právní úprava, žadatel splnil či nikoliv. Fondu tedy nelze vytýkat, že měl dále za stěžovatele domýšlet – na základě skutečností všeobecně známých nebo skutečností známých správnímu orgánu z jeho úřední činnosti – další záměry a možnosti stěžovatele a sám se stěžovatelem ještě vyvolávat „další úzkou součinnost“.

(uch)

623

Úkony policejního orgánu

k § 4 odst. 1 písm. a) a k § 82 soudního řádu správního

Nezákonným „zásahem“ ve smyslu § 82 s. ř. s. nemůže být úkon policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení. Zásahem podrobeným přezkoumání ve správním soudnictví může však být zásah policejního orgánu při výkonu působnosti ve veřejné správě [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004-69)

Věc: Tomáš a Hana K. v B. proti Ministerstvu vnitra o ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v neumožnění nahlédnout do vyšetřovacího spisu, o kasační stížnosti žalobců.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 31. 10. 2003 odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, jež žalobci spatřovali v tom, že policejní rada npor. Mgr. Katarína K. v rámci trestního řízení vedeného Policií České republiky, Správou Jihomoravského kraje, Službou kriminální policie a vyšetřování, neumožnila v rozporu se zákonem (§ 65 odst. 2 trestního řádu) nahlédnout obhájci žalobců Václavu K., advokátovi, do vyšetřovacího spisu. Krajský soud dospěl k závěru, že s ohledem na povahu „napadeného úkonu“ není splněna jedna z podmínek řízení, kterou je nezákonný zásah správního orgánu, a že tento nedostatek je neodstranitelný. Napadený úkon byl úkonem orgánu činného v trestním řízení, a správní soud proto nemá pravomoc posuzovat a přezkoumávat zákonnost tohoto úkonu, která přísluší jen orgánům, jež jsou k tomu oprávněny podle trestního řádu. Z těchto důvodů krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalobci (stěžovatelé) proti usnesení krajského soudu brojili kasační stížností, v níž odmítli závěry krajského soudu pro rozpor s charakterem a smyslem právní úpravy žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Především namítli, že při posuzování toho, zda věc patří do pravomoci soudu, krajský soud nevzal v úvahu, že podle § 2 s. ř. s. správní soudy také „rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon“, a že soudní řád správní v ustanovení § 83 výslovně připouští žalobu proti zásahu „ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného

sboru, který není správním orgánem“. Bylo by tak možno si představit, že žaloba bude odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. s poukazem na ustanovení § 85 s. ř. s. [nikoli tedy podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], ale ani s takovým odmítnutím by nemohli souhlasit. Podle § 65 odst. 2 trestního řádu je totiž státní zástupce povinen pouze přezkoumat závažnost samotných důvodů odeprání práva nahlížet do spisů, činit si z nich výpisky a poznámky, není však povinen (pouze oprávněn) zjednat nápravu, např. postupem dle § 174 odst. 2 trestního řádu. V tomto případě dokonce státní zástupce nesplnil svou zákonnou povinnost a závažnost důvodů do podání žaloby (tedy po dobu více než 40 dnů) nijak nepřezkoumal. Za tohoto stavu proto musí stěžovatelé odmítnout tvrzení krajského soudu, že se měli domáhat přezkoumání postupu policejního orgánu u příslušného orgánu činného v trestním řízení, tedy u státního zástupce. Se zřetelem k tomu proto podali žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu policejního orgánu, protože ustanovení § 83 s. ř. s. bylo přijato právě proto, aby se osoba postižená nezákonným zásahem policejního orgánu nemusela obracet na Ústavní soud, pokud byla porušena její lidská práva zaručená Ústavou a Listinou základních práv a svobod.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti poukázal mj. na to, že v mezidobí od podání kasační stížnosti bylo dne 19. 2. 2004 umožněno obhájci stěžovatelů Václavu K. nejen nahlédnout do trestního spisu, ale i pořídit si kopie vybraných částí spisu, a proto odpadl důvod podané žaloby.

K věci z obsahu spisu vyplývá, že původní obhájce stěžovatelů v trestním řízení advokát Mgr. Roman K. opakovaně (dne 18. 6. 2002, 28. 8. 2002, 5. 9. 2002, 1. 11. 2002) žádal policejní orgán (policejního radu npor. Mgr. Katarínu K.), aby mu v souladu s § 65 odst. 1 trestního řádu umožnila nahlédnout do spisu, ale bezvýsledně, přestože žádal i státního zástupce o přezkoumání postupu policejního orgánu. Stejně tak další obhájce stěžovatelů advokát Václav K. opakovaně (dne 4. 2. 2003, 10. 2. 2003, 20. 3. 2003) žádal označený policejní orgán o totéž, tedy aby mu bylo umožněno nahlédnout do spisu, ale rovněž bezvýsledně, přestože i v tomto případě žádal o nápravu státního zástupce.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatelé vznesli v kasační stížnosti zásadní námitku, že krajský soud nevzal v úvahu, že podle § 2 s. ř. s. správní soudy rozhodují i „v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon“, a ustanovení § 83 s. ř. s. výslovně připouští žalobu i proti zásahu ozbrojeného bezpečnostního sboru.

Tato námitka z hlediska pravomoci soudů ve správním soudnictví postrádá opodstatnění.

Podle zákona ČNR č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, je Policie České republiky jako celek ozbrojeným bezpečnostním sborem. To však samo o sobě nestačí k založení pravomoci správního soudu ve vztahu k přezkoumání legality postupu policejního orgánu při úkonech v rámci trestního řízení. Policie České republiky totiž podle tohoto záko-

na plní rozmanité úkoly, které patří do různých právních odvětví. Tak např. koná vyšetřování o trestných činech [§ 2 odst. 1 písm. e)], které je předmětem trestního práva, nebo projednává přešupky, pokud tak stanoví zvláštní zákon [§ 2 odst. 1 písm. k)], což obsahově patří do správního práva, apod. Ustanovení § 82 s. ř. s., jež stanoví podmínky žalobní legitimace k řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu, však nelze vykládat bez souvislosti s ustanovením § 4 odst. 1, a to zejména pokud jde o výklad pojmu „správní orgán“, který byl přijat ve formě legislativní zkratky. Pravomoc správních soudů je totiž určena i okruhem orgánů, jejichž aktivity soudnímu přezkoumávání podléhají (orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy). Vymezení správního orgánu v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy), jež je vázáno na oblast veřejné správy, proto musí být vykládáno z hlediska celé pravomoci ve správním soudnictví, tedy i pokud jde o ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu [§ 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s., § 82 a násl. s. ř. s.].

Z uvedeného proto Nejvyšší správní soud dovozuje, že soudní kontrola, tedy i kontrola legality zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., se pohybuje jen v hranicích veřejné správy, a proto lze napadnout pouze takové zásahy orgánů, které patří do působnosti ve veřejné správě.

Veřejná správa je pak v pozitivním vymezení definována (Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, C. H. Beck, 2003) jako „*činnost, při jejímž výkonu jsou správní úřady (orgány) vázány ve své činnosti nejen právními předpisy, ale též rozhodnutími vyšších úřadů (orgánů). I když to neplatí např. pro samosprávnou činnost, platí takové vymezení nesporně pro největší část veřejné správy, totiž státní správu*“.

Z uvedeného vyplývá, že policejní rada npor. Mgr. Katarína K. při odepírání práva stěžovatelům, resp. jejich obhájcům, nahlížet do spisu v rámci trestního řízení vedeného proti stěžovatelům nevystupovala jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a § 82 s. ř. s. a ani nevykonávala působnost ve veřejné správě. Je tomu tak proto, že jako policejní orgán byla orgánem činným v trestním řízení (§ 12 odst. 1 trestního řádu), a nikoliv správním orgánem ve smyslu již uvedeném, který provedl zásah, a toto trestní řízení, v němž vykonávala jednotlivé úkony, včetně odepření práva nahlížet do trestního spisu, není veřejnou správou.

Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje s názorem Krajského soudu v Brně, vysloveným v odůvodnění napadeného usnesení, že tento soud jako soud správní neměl pravomoc přezkoumávat „úkony“ orgánu činného v trestním řízení (policejního orgánu) při vyšetřování, tedy i odepírání práva nahlížet do trestního spisu, a že pokud by tak přesto učinil, došlo by k porušení základních principů a zásad trestního řízení vyplývajících z trestního řádu a k nepřijatelnému zásahu do působnosti státního zastupitelství. Je tomu tak proto, že podle § 65 odst. 2 trestního řádu je jen státní zástupce povinen urychleně přezkoumat závažnost důvodů, ze kterých bylo toto právo ze strany policejního orgánu

odepřeno. Krajský soud v Brně proto důvodně odmítl žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek podmínky řízení, který je neodstranitelný.

Nic na tom nemění ani námitka stěžovatelů obsažená v kasační stížnosti, že podle § 65 odst. 2 trestního řádu je státní zástupce povinen pouze přezkoumat závažnost samotných důvodů odepření práva nahlížet do spisů, činit si z nich výpisky a poznámky, není však povinen (pouze oprávněn) zjednat nápravu, např. postupem dle § 174 odst. 2 trestního řádu, a že v tomto případě dokonce státní zástupce nesplnil svou zákonnou povinnost a závažnost důvodů do podání žaloby, tedy po dobu více než 40 dnů, nijak nepřezkoumal.

Je tomu tak proto, že podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví; správní procesní předpis se soudním přezkumem zákonnosti (soudní řád správní) přitom vylučuje pravomoc správního soudu v trestním řízení. Třeba jen dodat to, že v případě nečinnosti státního zástupce ve vytýkaném směru se měli stěžovatelé obrátit na nadřízeného státního zástupce se žádostí o zjednání nápravy.

Není rozhodné, že podle úředního záznamu policejního komisaře kpt. Mgr. Vlastimila H. ze dne 19. 2. 2004 bylo téhož dne obhájci stěžovatelů Václavu K., advokátovi, již umožněno nahlédnout do předmětného trestního spisu a pořídit si fotokopie vybraných částí spisu. Je tomu tak proto, že v této věci není vůbec dána pravomoc správního soudu, což je prioritní, takže tato skutečnost nemá žádný vliv na způsob rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

(hub)

Daň z příjmů: opakované odpisy Řízení před soudem: zmatečnost

k § 24 odst. 1, 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném pro zdaňovací období roku 2001

k § 103 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního

I. Přecenění majetku spojeného se sloučením obchodních společností v roce 2000 nemělo vliv na možnost opakovaného uplatnění odpisů z téhož hmotného majetku (§ 24 odst. 1, 2 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů).

II. Poučení o složení senátu neobsahující jména soudců, kteří budou ve věci rozhodovat, nezakládá důvod zmatečnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., ani jinou vadu řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud byl senát obsazen v souladu s rozvrhem práce a žádný z rozhodujících soudců neměl být z rozhodování vyloučen pro podjatost.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2005, čj. 2 Afs 178/2004-128)

Věc: Akciová společnost E. v. T. proti Finančnímu ředitelství v Českých Budějovicích o daň z příjmů právnických osob, o kasační stížnosti žalobce.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 4. 2004 zamítl odvolání žalobce proti dodatečnému platebnímu výměru ze dne 7. 7. 2003, kterým byla žalobci vyměřena daň z příjmů právnických osob za zdaňovací období r. 2001 ve výši 608 530 Kč. Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích, který ji rozsudkem ze dne 25. 8. 2004 zamítl. Vycházel z názoru, že právní nárok na odečtení nákladů podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů lze uplatnit jen jednou, a pokud žalobce uplatnil v r. 2001 odpisy hmotného investičního majetku za rok 2000 přesto, že tento majetek byl již plně odepsán v předchozím období, nelze takový náklad uznat. Stejně tak žalobce postupoval v rozporu s § 25 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, a § 23 odst. 10 zákona o daních z příjmů při zaúčtování přeceněného majetku a závazků nabytých před

sloučením a nesestavil mimořádnou účetní uzávěrku podle § 17 a § 19 zákona o účetnictví. Tento postup byl v rozporu i s článkem III Ocenění dlouhodobého majetku, účtové třídy „O“. Opatření FMF čj. V 2010092, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro podnikatele.

Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl nesprávné právní posouzení otázek souvisejících s transformací společností, k níž došlo v r. 2000, zejm. nesprávné posouzení vlivu této transformace spojené s přeceněním majetku na možnost uplatnění odpisu z takto přeceněného majetku. Závěr soudu i žalovaného se podle stěžovatele účelově opírá o ustanovení § 24 zákona o daních z příjmů. Přeceněním majetku v účetnictví na základě zvláštního předpisu se totiž do budoucna jedná o zcela jiný náklad, než jaký

představovaly odpisy z pořizovací ceny drobného hmotného investičního majetku (DHIM) u právního předchůdce. Odpisy provedené stěžovatelem nejsou totožným výdajem. Je třeba užít § 23 odst. 10 zákona o daních z příjmů, podle něhož se vychází z účetnictví vedeného podle zvláštního předpisu, kterým je zákon o účetnictví a v jeho rámci vydané postupy účtování pro podnikatele. Náklady vzniklé na základě přecenění DHIM v r. 2000 žádný právní předpis v r. 2000 nevyklučoval. Hospodářský výsledek tak nelze podle § 23 odst. 3 zákona o daních z příjmů upravovat. Pokud žalovaný tímto způsobem postupoval, uplatňoval státní moc v rozporu se zákonem. Problematika uznatelnosti či neuznatelnosti DHIM (nyní DHM) je přitom řešena až od r. 2001 – § 24 odst. 2 písm. v) bod 1 zákona o daních z příjmů.

Dále stěžovatel namítl, že nebyl poučen o obsazení senátu ani o tom, kde lze takovou informaci získat. To zakládá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. – nesprávné obsazení soudu. Stěžovatel totiž neměl možnost vyjádřit se k osobám soudců, nemohl trvat na nařízení jednání a předložit důkazy či navrhnout svědky.

Žalovaný v písemném vyjádření ke kasační stížnosti vyvracel námitku účelového užití § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů. V průběhu daňového řízení nebyl zpochybňován způsob transformace stěžovatele dle obchodního zákoníku, ale byl uplatněn odlišný názor na způsob účtování a uplatnění odpisů jako daňových nákladů.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

Stěžovatel namítá, že soud rozhodoval v nesprávném obsazení v důsledku

nedostatku informace o obsazení senátu a z toho plynoucí nemožnosti vyjádřit se k osobám soudců a nemožnosti předložení důkazů a návrhu svědků. Tuto námitku spojuje s § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Ve vztahu k možnosti předložení důkazů a návrhu svědků se tvrzení s označeným kasačním důvodem míjí; takové omezení stěžovatelových práv by bylo možno spojit jen s výše hodnocenou kasační námitkou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť tato práva bylo možno realizovat prostřednictvím nařízeného jednání; toho se ovšem stěžovatel vzdal. Nesprávné obsazení soudu by bylo důvodem zmatečnosti řízení podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a nesprávné obsazení soudu v intenzitě zmatečnost skutečně vyvolávající by bylo možno spatřovat jednak v tom, že ve věci rozhodoval samosoudce namísto senátu, nebo jiný senát, než který k tomu byl povolán rozvrhem práce. V dané věci rozhodoval senát, jak odpovídá ustanovení § 31 odst. 1 s. ř. s. Složení senátu v dané věci: předsedkyně JUDr. Věra B. a soudkyně JUDr. Marie K. a JUDr. Helena N. při existenci pouze jednoho senátu vyřizujícího věci správního soudnictví u tohoto krajského soudu nemůže vzbudit pochybnost o tom, že by se na rozhodování podílel soudce, který k tomu rozvrhem práce povolán nebyl.

Soudní řád správní (ale ani občanský soudní řád přiměřeně použitelný pro řízení ve správním soudnictví na základě § 64 s. ř. s.) neukládá soudu, aby účastníky řízení poučil jmenovitě o složení senátu, který bude ve věci rozhodovat (zpravidla je v poučení uvedeno jméno předsedy senátu nebo jméno soudce, kterému byla věc přidělena k vyřízení); to s sebou nese určité riziko rozhodování podjatým soudcem v případech, kdy je rozhodováno bez jednání a kdy by námitka této podjatosti vzešla z důvodů

známých jen účastníkům, a nikoliv soudci, který při vlastním zjištění důvodů podjatosti musí postupovat podle § 8 odst. 3 s. ř. s. Toto riziko je vyváženo možností uplatnit námitku podjatosti do jednoho týdne ode dne, kdy se účastník o podjatosti dověděl – § 8 odst. 5 s. ř. s. Nastane-li tato vědomost skutečně až doručením rozsudku (přičemž je třeba vážit i přístupnost rozvrhu práce soudu či všeobecnou známost o existenci pouze jednoho správního senátu u daného soudu – to zejména ve vztahu k osobám u daného soudu běžně ve věcech správních vystupujících či zastupujících), lze v kasační stížnosti namítat, že ve věci rozhodoval podjatý soudce, což je rovněž kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V tomto případě stěžovatel uplatnil námitku podjatosti samostatným podáním doručeným krajskému soudu dne 10. 9. 2004 (tedy po vydání a doručení rozsudku) a rovněž ji připojil ke kasační stížnosti. Námitka podjatosti, ať je vznesena v průběhu řízení před krajským soudem nebo jako kasační důvod, vždy musí být odůvodněna a musí v ní být uvedeny konkrétní skutečnosti, z nichž je dovozována. V daném případě příloha kasační stížnosti obsahuje námitky v kasační stížnosti obecně obsažené, navíc pak jen tvrzení, že stěžovatel měl na základě zaslání poučení důvodnou pochybnost, zda předsedkyně senátu není JUDr. Helena N., která mu poučení zaslala; přitom v rozsudku je uvedena jako předsedkyně senátu JUDr. Věra B. Ve výzvě je ovšem uvedena JUDr. Helena N. jako soudkyně, a tedy pochybnost o tom, zda jmenovaná v dané věci nebude působit jako předsedkyně senátu, vyvstat nemohla. Ani ze skutečnosti, že poučení bylo spojeno s výzvou podle § 51 s. ř. s., kterou má učinit předseda senátu, nelze takovou možnost dovozovat. Stěžovatel tedy netvrdí

žádné konkrétní námitky odpovídající § 8 odst. 1 s. ř. s. (poměr k věci, k účastníkům nebo k jejich zástupcům vyvolávající pochybnost o nepodjatosti nebo rozhodování o této věci na jiném stupni řízení), pro které by některá ze soudkyň měla být vyloučena z projednávání a rozhodnutí jeho žaloby.

Právem účastníka je, aby o jeho věci rozhodoval jeho zákonný soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, § 41 a § 42 zákona č. 6/2002 Sb., o sudech a soudcích) a aby to byl soudce nepodjatý. Stěžovatel ovšem nespojil nedostatek poučení o úplném složení senátu (který sám o sobě porušením zákona není) s konkrétní námitkou podjatosti – tedy s tvrzením, že (a z jakých důvodů) ve věci podjatý soudce skutečně rozhodoval; stejně tak je zřejmé, že nerozhodoval senát ve složení rozporném s rozvrhem práce Krajského soudu v Českých Budějovicích. Poukázat lze i na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 20. 10. 1999, sp. zn. I. ÚS 476/1997 (Sb. ÚS, náleží č. 145, sv. 16, str. 81), podle něhož je smyslem práva na zákonného soudce (čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ochrana proti libovolnému či účelovému obsazení jednajícího soudu *ad hoc*. Není procesním prostředkem ke zvrácení vydaného rozhodnutí, a to tím spíše, jestliže jednající soudce byl k projednání věci povolán rozvrhem práce toho kterého soudu. Nejvyšší správní soud proto neshledal naplnění kasační námitky označující napadený rozsudek krajského soudu za zmatečný ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. stěžovatel potom spatřuje v nesprávném právním posouzení věci, konkrétně v nerespektování zákonné úpravy transformace společnosti, k níž

došlo v r. 2000, a v nesprávném posouzení vlivu této transformace spojené s přeceněním majetku v účetnictví na možnost uplatnění odpisů z takto přeceněného majetku. S tím spojuje i námitku nevypořádání se s některými žalobními námitkami.

K tomu správní spis obsahuje příznávní k dani z příjmů právnických osob za zdaňovací období r. 2001 a zprávu o kontrole provedené správcem daně u stěžovatele v r. 2003. V ní je k tomuto zdaňovacímu období konstatováno zjištění, že ke dni 8. 11. 2000 došlo k úplatnému převodu obchodního podílu ve společnosti s ručením omezeným E. na akciovou společnost E.; společnost s ručením omezeným E. byla přitom ke dni 13. 11. 2000 zrušena a současně přeměněna na akciovou společnost C. Dne 8. 11. 2000 došlo ke sloučení akciové společnosti C. s akciovou společností E. Majetek a závazky společnosti s ručením omezeným E. byly oceněny dvěma znaleckými posudky a nižší znalecké ocenění bylo promítnuto do účetnictví akciové společnosti C. Tato společnost nevyvíjela podnikatelskou činnost, jen dne 14. 11. 2000 prodala veškerý svůj majetek akciové společnosti E. Majetek se rovnal ohodnocení „HIM a DHIM“ a na konci r. 2000 akciová společnost E. uplatnila jednorázový odpis do nákladů ve výši 969 000 Kč. Při sloučení akciové společnosti C. s akciovou společností E. (na základě rozhodnutí valné hromady ze dne 29. 11. 2000, v obchodním rejstříku zapsáno 31. 12. 2000) byl majetek znalecky oceněn ke dni 15. 11. 2000 na částku 5 890 000 Kč a v r. 2001 byl zaúčtován odpis ve výši 1/3 z celkové hodnoty přeceněného majetku, tj. ve výši 1 963 333 Kč. Zanikající společnost při sloučení nevykazovala žádný hmotný majetek, neboť ten byl plně odepsán, a tedy společnost kontrolovaná nemohla na zá-

kladě přecenění hodnoty majetku při sloučení znovu provést odpis do nákladů.

Správci daně byly při kontrole předány doklady k transformaci společnosti včetně znaleckých posudků; jejich podrobný přehled obsahuje napadený rozsudek a stěžovatel proti jeho správnosti či úplnosti ničeho nenamítá. Na základě výsledků kontroly vydal Finanční úřad v Táboře dne 7. 7. 2003 dodatečný platební výměr doměřující na dani částku 608 530 Kč. V odvolání stěžovatel namítl nezbytnost znaleckého ocenění při sloučení společností podle § 69 odst. 3 písm. c) obchodního zákoníku obdobně jako v kasační stížnosti. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 4. 2004 odvolání zamítl s poukazem na skutečnost, že společnost s ručením omezeným E. k 13. 11. 2000 vykazovala zůstatkovou cenu HIM 55 000 Kč a DHIM 0 Kč, akciová společnost C. k témuž datu HIM po přecenění 547 000 Kč a DHIM po přecenění 3 054 000 Kč (z toho HIM 2 085 000 Kč a DHIM 969 000 Kč) a za celkovou cenu 3 601 000 Kč tento majetek prodala daňovému subjektu (akciové společnosti E.), který uplatnil na konci r. 2000 odpisy a DHIM v plné výši 969 000 Kč odepsal. Již v r. 2000 tak byl uplatněn odpis z majetku původně odepsaného, a to jen na základě jeho přecenění. Tuto skutečnost žalovaný konstatoval jen pro úplný obraz skutečnosti opakovaných odpisů téhož majetku, nikoliv jen v r. 2001. Ve vztahu k r. 2001 pak žalovaný konstatoval sloučení akciové společnosti C. s akciovou společností E. v r. 2000 spojené s dalším přeceněním téhož majetku a ocenění nulového majetku akciové společnosti C. na částku 5 890 000 Kč a uplatnění odpisu ve výši 1 963 000 Kč. Správce daně podle žalovaného správně tuto částku podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů vyloučil z daňové

uznatelných nákladů, a to proto, že se jednalo o náklady již uplatněné v předchozích letech a duplicitní odpis. Při hodnocení transformace žalovaný vycházel z obchodního zákoníku, ve znění rozhodném v r. 2000, a nijak tento proces nezpochybnil; pro srovnání poukázal na právní úpravu platnou od r. 2001 (§ 69 odst. 8 obchodního zákoníku), výslovně nespojující znalecké ocenění jmění pro účely změny právní formy se změnou ocenění v účetnictví. I za předchozí stručnější právní úpravy však žalovaný dovodil, že došlo k porušení § 25 zákona o účetnictví, účtové osnovy a postupů účtování pro podnikatele (Opatření FMF čj. V/20 100/1992) a § 4 odst. 1, § 17, § 19, § 24, § 25 a § 26 zákona o účetnictví. Z účetního hlediska těmito předpisy bylo vyloučeno nové ocenění k datu účetní uzávěrky v případě sloučení obchodních společností. Žalovaný uzavřel, že náklady posuzuje podle předpisů o daních, nevychází z pokynů MF, ale jen ze zákonné úpravy vylučující opakované odpisy téhož majetku (v daném případě již dvakrát opakované). O žalobě napadající zákonnost rozhodnutí žalovaného z důvodů obdobných kasačním (ve vztahu ke správnosti právního posouzení možnosti uplatnění odpisů) rozhodl krajský soud napadeným rozsudkem z důvodů uvedených výše.

Rozhodnou právní otázkou je přípustnost odpisů jako daňových nákladů provedených stěžovatelem ve zdaňovacím období r. 2001 a posouzení, zda jde o odpisy opakované, když byly provedeny na základě přecenění majetku provedeného v souvislosti se sloučením společností v r. 2000. Podle § 23 odst. 1 zákona o daních z příjmů, ve znění rozhodném v r. 2001, je základem daně rozdíl, o který příjmy, s výjimkou příjmů, které nejsou předmětem daně a příjmů

osvobozených od daně, převyšují výdaje (náklady), a to při respektování jejich věcné a časové souvislosti v daném zdaňovacím období. Hospodářský výsledek nebo rozdíl mezi příjmy a výdaji se podle odst. 3 téhož ustanovení zvyšuje mj. o částky neoprávněně zkracující příjmy. Přitom podle odst. 10 téhož ustanovení se pro zjištění základu daně vychází z účetnictví vedeného podle zvláštního předpisu, pokud zvláštní předpis nebo tento předpis nestanoví jinak. Tímto zvláštním předpisem je zákon o účetnictví, což je zřejmé z poznámky pod čarou (při respektování její nezávaznosti) i ze skutečnosti, že právě tímto; a ne jiným zákonem je upraveno vedení účetnictví.

Podle § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů se výdaje (náklady) na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené zákonem a zvláštními předpisy. Ve výdajích na dosažení, zajištění a udržení příjmů nelze uplatnit výdaje, které již byly uplatněny v takových výdajích v předchozím období. Podle odst. 2 téhož ustanovení jsou výdaji (náklady) podle odst. 1 také odpisy hmotného majetku. Z toho je zřejmé, že odpisy patří do výdajů, lze je však odečíst pouze jednou. Zůstává však otázka, zda se jedná o totožný odpis v případě, že v souladu se zákonem došlo k přecenění hmotného majetku, který již byl v plné výši odepsán.

Stěžovatel argumentuje ustanovením § 69a odst. 3 písm. c) obchodního zákoníku, ve znění účinném v r. 2000. Podle § 69 odst. 3 obchodního zákoníku při sloučení přechází jmění zaniklé společnosti na společnost, se kterou byla tato společnost sloučena, a podle § 69a odst. 3 písm. c) obchodního zákoníku musí projekt sloučení obsahovat ocenění majet-

ku a závazků zúčastněných společností doložené posudky alespoň dvou znalců.

Zákon o účetnictví, v rozhodném znění, ukládal účetním jednotkám povinnosti při vedení účetnictví (§ 4), jejichž součástí podle § 8 odst. 1, 2 byl i zákaz změny způsobů oceňování a postupů odpisování v průběhu účetního období s výjimkou změn v následujícím účetním období z důvodu dosažení věrného zobrazení předmětu účetnictví; rozdílly ze změn použitých způsobů oceňování jsou účetními případy následujícího účetního období. Žalovaný sice v odvolacím rozhodnutí akceptoval způsob transformace společnosti, nikoliv však zaúčtování přeceněného majetku a uplatnění odpisů. Při nedostatku zvláštní úpravy účetního postupu v daném případě bylo třeba respektovat obecnou úpravu, a tedy ustanovení § 17 a § 19 zákona o účetnictví (uzavírání účetních knih a sestavení mimořádné účetní závěrky ke dni zrušení společnosti bez likvidace) a ustanovení § 24, § 25 a § 26 (oceňování ke dni účetní uzávěrky pouze v historických cenách) vylučující

ocenění aktiv směrem nahoru a závazků směrem dolů. Stejný závěr plyne i ze zmíněné účtové osnovy a postupů pro účtování podnikatelů. Závěry žalovaného i krajského soudu jsou souladné navzájem i se zákonem. Postupem stěžovatele tak došlo k situaci, kdy v důsledku nesprávného účtování v souvislosti s přeceněním majetku při sloučení společností byly provedeny odpisy hmotného majetku již odepsaného, což je v rozporu s § 24 odst. zákona o daních z příjmů; správce daně byl tak oprávněn postupovat v souladu s § 23 odst. 10 téhož zákona. Namítá-li stěžovatel, že obchodní zákoník mohl být důvodem výjimky z postupu podle zákona o účetnictví ve smyslu § 23 odst. 10 zákona o daních z příjmů, nelze mu rovněž přisvědčit, neboť obchodní zákoník nebyl předpisem upravujícím účetnictví či výjimky ze zákona o účetnictví. Na tom nic nemůže změnit ani skutečnost, že stěžovatel nechal změnu spočívající v přecenění majetku v r. 2004 zapsat do obchodního rejstříku.

(oš)

625

Řízení před soudem: důvody kasační stížnosti

k § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního

Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98)

Věc: Galyna G. (Ukrajina) proti Ministerstvu vnitra o udělení azylu, o kasační stížnosti žalobkyně.

Rozhodnutím ze dne 11. 12. 2002 žalovaný zamítl žádost žalobkyně o udělení azylu jako zjevně nedůvodnou podle § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, pobočka Pardubice. V žalobě uvedla, že nesouhlasí s rozhodnutím, a požádala o projednání své žádosti o udělení azylu. Krajský soud žalobkyni vyzval k odstranění vad žaloby v souladu s § 71 odst. 1 s. ř. s.; žalobkyně však v doplnění žaloby pouze citovala četná ustanovení správního řádu, která žalovaný v řízení porušil. Krajský soud proto usnesením ze dne 9. 7. 2003 žalobu odmítl s tím, že pouhé tvrzení o nesouhlasu s rozhodnutím žalovaného a žádost o nové prošetření případu se zopakováním důvodů žádosti o udělení azylu není možné považovat za žalobní body.

Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost založenou na důvodech uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. Stěžovatelka mj. namítla vážná pochybení všech dosavadních orgánů v řízení o udělení azylu, kdy zejména krajský soud projednal věc v rozporu se zákonem o azylu a nesprávně aplikoval § 16 tohoto zákona. Žalovaný ani krajský soud pak nezjistili přesně a úplně skutečný stav věci a neopatřili si pro svá rozhodnutí potřebné podklady.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost zčásti nepřípustnou a ve

zbytku pak nedůvodnou, a proto ji zamítl.

Z odůvodnění:

V bodech, jimiž stěžovatelka napadla nesprávnou aplikaci § 16 zákona o azylu a nepřesné a neúplné zjištění skutkového stavu a neopatření si potřebných podkladů pro rozhodnutí, a to jak v řízení před žalovaným, tak před krajským soudem, je kasační stížnost nepřípustná (§ 104 odst. 4 s. ř. s.): opírá se totiž o důvody, které sice jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., ale které se nevztahují k napadenému usnesení. Krajský soud se těmito otázkami vůbec nezabýval: neposuzoval věc samu, neboť vady žaloby mu to neumožnily, a ani Nejvyšší správní soud se jimi tak nemůže zabývat. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud napadeným usnesením žalobu odmítl, rozhodl tedy o tom, že nebude v soudním řízení pokračovat. V takovém případě však z povahy věci pro stěžovatele přicházejí v úvahu pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přičemž pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále důvod dle písm. c) uvedeného ustanovení, spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem. Výše uvedené kasační námitky nespadají pod tyto důvody kasační stížnosti, a jsou tak jinými důvody, než o které se může kasační stížnost proti rozhodnutí o odmítnutí návrhu opírat.

(ani)

Řízení před soudem: přípustnost obnovy řízení

k § 82 a § 114 odst. 1 soudního řádu správního

Řízení o žalobě proti rozhodnutí předsedy krajského soudu o odvolání z funkce znalce není řízením o ochraně před zásahem správního orgánu (§ 82 s. ř. s.), ale řízením o žalobě proti rozhodnutí vydanému v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné (§ 65 s. ř. s.). Proti rozsudku krajského soudu vydanému v tomto řízení není obnova řízení podle § 114 odst. 1 s. ř. s. přípustná.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2005, čj. 4 As 17/2004-55)

Věc: Mgr. Jaroslav B. v Z. proti předsedovi Krajského soudu v Plzni o obnovu řízení ve věci odvolání z funkce znalce, o kasační stížnosti žalobce.

Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 12. 11. 2003 zamítl návrh žalobce na obnovu řízení, jehož předmětem bylo rozhodnutí předsedy Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 10. 1998, kterým byl žalobce odvolán z funkce znalce Krajského soudu v Plzni ze základního oboru ekonomika, odvětví ceny a odhady nemovitostí. Toto řízení bylo přitom ukončeno rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 15. 11. 2000.

Krajský soud v zamítavém usnesení posoudil podle soudního řádu správního podmínky pro povolení obnovy řízení a dospěl k závěru, že obnova řízení není přípustná. Řízení, které žalobce žádal obnovit, se totiž vztahovalo k rozhodnutí předsedy krajského soudu, které bylo vydáno při výkonu veřejné správy; šlo tedy o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a nejednalo se ani o řízení o ochraně před zásahem správního orgánu, ani o řízení ve věci politických stran či hnutí.

Žalobce (stěžovatel) podal proti rozhodnutí krajského soudu kasační stíž-

nost, v níž poukazoval na to, že podáním žaloby ve věci odvolání z funkce znalce se domáhal ochrany před nezákonným zásahem orgánu státní správy do zákonem chráněných práv. Za zásah správního orgánu, který byl učiněn vadně, považoval právě postup žalovaného při odvolání žalobce z funkce znalce. Šlo tedy o věc podřaditelnou pod § 114 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a krajský soud žalobu odmítl nesprávně.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z odůvodnění:

V posuzované věci se stěžovatel dovolával obnovy řízení ve věci vedené u Krajského soudu v Českých Budějovicích. Z obsahu tohoto spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že předmětem přezkumného soudního řízení v této věci byla žaloba stěžovatele, podaná proti rozhodnutí předsedy Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 10. 1998, jímž byl stěžovatel odvolán z funkce znalce Krajského soudu v Plzni. Uvedené řízení skončilo rozsudkem Krajského soudu v Českých

Budějovicích (kam tuto věc přikázal Vrchní soud v Praze) ze dne 15. 11. 2000, jímž byla žaloba zamítnuta. (...)

Přezkumné soudní řízení ve výše uvedené věci probíhalo za účinnosti části páté občanského soudního řádu, ve znění tehdy účinném. Na tomto místě je třeba pro úplnost připomenout, že podle výše uvedené právní úpravy nebylo možno podat návrh na obnovu řízení (§ 250j odst. 4 a § 250s o. s. ř., ve znění účinném k 31. 12. 2002). Právní úprava účinná od 1. 1. 2003, za níž stěžovatel návrh na obnovu řízení podal, tj. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve svém ustanovení § 114 odst. 1 omezuje možnost podat návrh na obnovu řízení jen na řízení a) o ochraně před zásahem správního orgánu a b) ve věcech politických stran, přičemž současně je v tomto zákoně upraveno v ustanovení § 82 řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

Podle ustanovení § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat žalobou u soudu ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.

Definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny.

Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typické v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd., tedy obecné úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).

Z výše uvedeného nutno dovodit, že rozhodnutí předsedy krajského soudu o odvolání z funkce znalce krajského soudu není možné považovat za nezákonný zásah, ale jde typicky o rozhodnutí správního orgánu, proti němuž lze podat žalobu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Byť uvedené rozhodnutí stěžovatel mohl považovat za citelný zásah do svého života, není toto rozhodnutí nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť dikce uvedeného ustanovení předpokládá, že zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu není rozhodnutím.

Krajský soud tak postupoval správně, pokud řízení ve věci, vedené u Krajského soudu v Českých Budějovicích, nepovažoval za řízení o ochraně před zásahem správního orgánu a dovodil, že podmínky pro obnovu řízení nejsou v posuzované věci splněny.

(tur)

Ceny: výpočet neoprávněně získaného majetkového prospěchu; způsob určení průměrné věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti; protokol o cenové kontrole

k § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách

k § 6 odst. 5 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách (v textu též „vyhláška č. 580/1990 Sb.“)

I. Při uložení pokuty podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, se pro výpočet neoprávněně získaného majetkového prospěchu vychází z ceny účtované odběratelům zahrnující i daň z přidané hodnoty.

II. Způsob určení průměrné věcně usměrňované ceny tepelné energie pro domácnosti včetně vzorce stanoveného cenovým výměrem je součástí cenové regulace a soudu nepřisluší hodnotit vhodnost stanovených kritérií.

III. Souhlas kontrolovaného subjektu s protokolem o kontrole podle § 6 odst. 5 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, nevylučuje hodnocení protokolu o kontrole jako důkazu v řízení o uložení pokuty.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2004, čj. 6 A 5/2000-58)

Prejudikatura: ad III. Soudní judikatura ve věcech správních č. 858/2001-III.

Věc: Společnost s ručením omezeným Ž. v Ř. proti Státní energetické inspekci (na niž přešla působnost Ministerstva financí v projednávané věci) o uložení pokuty za porušení cenových předpisů.

Finanční ředitelství v Brně dne 13. 10. 1999 uložilo žalobci pokutu podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách ve výši 602 343 Kč za porušení cenových předpisů [§ 15 odst. 1 písm. c) zákona o cenách] tím, že v roce 1996 nerespektoval cenovými orgány stanovený maximální rozsah možného zvýšení ceny tepelné energie pro domácnosti.

Ministerstvo financí žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 15. 12. 1999 žalobcovy odvolání zamítlo a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdilo.

Žalobce ve správní žalobě zejména namítal, že nesouhlasí s vyčíslením ne-

oprávněného majetkového prospěchu, z něhož je odvozována výše pokuty, a to z důvodu nesprávného zahrnutí daně z přidané hodnoty. Za majetkový prospěch lze podle jeho názoru považovat pouze vlastní hospodářský přínos, a nikoliv daň odváděnou státu. Dvojím odvodem stejné částky je tak trestán opakovaně. Dále namítal, že v kontrolním zjištění nepřihlédl správní orgán ke skutečnosti, že při výpočtu smluvní ceny odběratelům žalobce provedl již snížení objemu dodávky, a nikoli pouze ceny, i když množství 58 078,43 GJ bylo skutečně dodáno; to se opět projevilo zvýšením neoprávněného majetkového prospěchu.

Žalovanému o tom byly předloženy doklady, které nevzal v úvahu. Za nesprávnou považuje žalobce i aplikaci cenového výměru č. 01/96 a č. 04/96, části II, položky 5: napadá bod 3 výměru č. 04/96, podle něhož je zvýšenou cenu možno překročit nejvýše o částku vlivu sjednané vyšší ceny zemního plynu pro výrobu tepelné energie v souladu se stanovenou maximální cenou zemního plynu s účinností od 1. srpna 1996 v návaznosti na bod 4 výměru č. 01/96, který omezuje průměrnou cenu dodané tepelné energie pro vytápění bytů podle stanoveného vzorce. Při kontrole byla k průměrné ceně vypočtené podle vzorce připočtena částka odpovídající rozdílu cen násobeného spotřebovaným množstvím plynu, ovšem žalobce se domnívá, že uvedený vzorec bere v potaz také cenu paliva tak, aby celková spotřeba paliva v KČ neměla vliv na regulovanou průměrnou cenu tepelné energie - tedy dané ustanovení mělo být do vzorce přímo aplikováno tak, že v čitateli druhého zlomku mělo být N96 místo N95. Ze všech těchto důvodů považuje žalobce výpočet neoprávněného majetkového prospěchu, od něhož se odvíjí výše pokuty, za nesprávný.

Ministerstvo financí, proti němuž žaloba směřovala, v písemném vyjádření k žalobě uvedlo, že přihlédl ke všem podkladům rozhodnutí předloženým v průběhu odvolacího řízení, které na rozhodnutí neměly vliv, protože se jednalo o podklady, které nedokazovaly žalobcova tvrzení. Konkrétně žalobce předložil dvě přílohy k faktuře vystavené odběrateli S. v T. obsahující přehled o dodávkách tepelné energie v jednotlivých měsících r. 1996, ovšem tyto dodávky kontrolní orgán při propočtu již použil. Žalobce také množství dodané tepelné energie pro propočet odsouhla-

sil jako správné. Daň z přidané hodnoty považuje žalovaný za součást neoprávněného majetkového prospěchu, neboť podle § 2 odst. 1 zákona o cenách je součástí ceny i příslušná daň a výpočet byl proveden v souladu s § 8 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb. Majetkový prospěch je nutno sledovat ve vztahu ke kupujícím, kteří cenu platí včetně daně z přidané hodnoty. Množství dodané tepelné energie použité kontrolou při výpočtu považuje žalovaný za správné. Údaje mají podklad ve fakturách vystavených žalobcem při konečném vyúčtování dodávek tepelné energie za rok 1996 a také odběrateli uhrazených. V průběhu odvolacího řízení žalobce také jen opakovaně předložil doklady při kontrole užití. Při užití vzorce pro výpočet kontrola správně vyšla z výměrů Ministerstva financí č. 01/96 a č. 04/96. Návrh na úpravu vzorce považuje žalovaný za spekulativní, neboť úprava členu N95 na N96 je navrhována pouze v jednom případě přesto, že jej vzorec obsahuje dvakrát; navíc podle tohoto návrhu a při důsledné náhradě těchto členů ve vzorci by vyšla cena pro žalobce nevýhodnější. Všechny námitky proto žalovaný považuje za neoprávněné a navrhuje zamítnutí žaloby.

K tomu žalobce písemně sdělil, že jeho námitka nesměřovala proti chybným podkladům, ale proti jejich chybnému použití. Pracovníci kontroly nesprávně vyloučili z propočtu průměrné usměrňované ceny výši korekcí pro kotelny K 19 a K 36 dle smlouvy, jak je uvedeno v předkládaných přílohách, neboť vyšli pouze ze smluvní slevy a nevzali v úvahu množství dodaného tepla. Je pravda, že žalobce množství tepla odsouhlasil, ale jen proto, že vlastní prověření provedl až po kontrole. Zahrnutí daně z přidané hodnoty do ceny i nadále považoval za nesprávné. Jde o dvojí postih za stejný

přestupek. Regulační vzorec je vytvořen za předpokladu konstantní ceny paliva a měl by eliminovat vliv nákladů na palivo na cenu tepelné energie a pro případ zohledňování ceny paliva je nutno tento vliv vzít v úvahu již ve vzorci. Žalobcův návrh je tak zohledněním změny ceny paliva, a nikoliv ostatních položek vzorce.

Ze správního spisu vyplynulo, že u žalobce byla provedena kontrola dodržování cen tepelné energie za rok 1996, o níž byl sepsán protokol dne 1. 9. 1999; v něm je uvedeno, že průměrná věcně usměrňovaná cena za rok 1995 činila 283,50 Kč a započtením možného zvýšení o 3,5 % a vlivu sjednané vyšší ceny zemního plynu mohla činit nejvíce 287,60 Kč/GJ včetně daně z přidané hodnoty. Přitom z celkových skutečných tržeb a prodaného množství tepla byla zjištěna skutečná cena 298 Kč/GJ. Z rozdílu nejvyšší možné tržby při zjištěných dodávkách tepla 57 920,99 GJ a skutečné tržby byl vyčíslen neoprávněný majetkový prospěch ve výši 602 343,33 Kč. Příloha protokolu o kontrole obsahuje přehled faktur obsahujících údaje o množství dodaného tepla a přehled vyfakturovaných GJ pro byty v r. 1996 opatřený žalobcovým razítkem a nečitelným podpisem; celkový součet činí 57 920 GJ. Žalobce ve vyjádření k protokolu o kontrole uvedl, že souhlasí s kontrolními zjištěními, nikoliv však s výší vypočteného neoprávněného majetkového prospěchu, a to z důvodu, že pracovníci kontroly vycházeli z ceny včetně daně z přidané hodnoty, která není součástí tržeb. Tuto námitku neshledal kontrolní orgán důvodnou a následně zahájilo Finanční ředitelství v Brně správní řízení; v něm se žalobce vyjádřil opět tak, že výpočet neoprávněného majetkového prospěchu nepovažuje za správný, a požádal o jeho přehodnocení.

Nejvyšší správní soud, který věc převzal k dokončení řízení podle § 132 s. ř. s., žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené správní rozhodnutí v rozsahu a mezích žaloby (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. O jednotlivých žalobních námitkách uvážil takto:

- v prvé námitce žalobce poukazuje na nesprávný výpočet pokuty, neboť neoprávněný majetkový prospěch byl počítán z kupní ceny zahrnující i daň z přidané hodnoty.

Pokuta podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách (ve znění po novele provedené zákonem č. 151/1997 Sb.) se ukládá ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu za období, v němž byl získán. Majetkovým prospěchem neoprávněně získaným porušením cenových předpisů prodávajícího se pro účely určení výše pokuty v případech uvedených v § 15 odst. 1 písm. a) až e) zákona o cenách rozumí podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon o cenách, rozdíl mezi souhrnem cen skutečně zaplacených kupujícím a souhrnem cen, které měly být maximálně účtovány na základě § 5 odst. 2 a 3 nebo § 6 odst. 1 zákona nebo které by odpovídaly podmínkám regulace cen. Co se rozumí cenou, stanoví zákon o cenách v § 1 odst. 2 písm. a) tak, že cena je peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji, a v § 2 odst. 1 tak, že součástí sjednané ceny je mj. příslušná daň. Zákonná úprava je pak shodně a výslovně promítnuta i v cenovém výměru [Výměr Ministerstva financí č. 01/96, ve zně-

ní změn provedených Výměrem č. 04/96, část II položka č. 5, kód 40.30.11, bod (1) - Energie tepelná od výrobce a distributora]. V cenách, které měly být účtovány, a stejně tak v cenách skutečně zaplacených odběrateli byla příslušná daň z přidané hodnoty obsažena. Způsob výpočtu neoprávněně získaného majetkového prospěchu zahrnující daň z přidané hodnoty není v rozporu s právním předpisem. Nelze ani akceptovat žalobcův názor, že daň z přidané hodnoty je odváděna státu, a tak se jedná vlastně o dvojitý postih. Odvod daně z přidané hodnoty na základě daňového zákona nemá charakter postihu. Užití ceny včetně daně při výpočtu proto nemůže mít charakter dalšího postihu; navíc by ani obecně nebylo možno vyloučit souběh odpovědností. Protiprávní jednání může být spojeno s různými druhy odpovědnosti - trestní, sankční, za způsobenou škodu atd. - aniž by jejich současné vyvození bylo vyloučeno. V daném případě jde o sankční postih, při němž je výše sankce určitým způsobem stanovena ve vztahu k výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu, u něhož je rovněž právním předpisem určeno, co se za něj považuje. Majetkový prospěch neoprávněně získaný porušením cenových předpisů nebo také neoprávněně získaný majetkový prospěch jsou pojmy cenových předpisů, které také určují, co se jimi rozumí. Přitom úprava v cenovém výměru vychází ze zákonné úpravy; pokud jde o charakter a závaznost cenového výměru, je třeba vycházet ze zmocnění obsaženého v § 10 zákona o cenách. Závazností cenových výměrů se zabýval Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 9. 10. 2003, čj. 7 A 6/2002-50 (nepublikováno), a dospěl k závěru, že se jedná o pramen práva (shodně jako Ústavní soud ČR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/99 ze dne 23. 5. 2000).

- ve druhé námitce žalobce poukazuje na nesprávnou aplikaci vzorce výpočtu průměrné věcně usměrňované ceny r. 1995, a to ve vztahu k nákladům na palivo.

Cena tepelné energie patří mezi ceny věcně usměrňované ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o cenách a věcně usměrňování spočívá ve stanovení podmínek cenovými orgány pro sjednání cen. Seznam zboží, u kterého se uplatňuje regulace cen, a ceny v jeho rámci stanovené určují cenové orgány a zveřejňují jej v cenovém věstníku (§ 10 zákona o cenách). Pro rozhodné období byl seznam zboží s regulovanými cenami určen Výměrem Ministerstva financí č. 01/96, změny seznamu pak Výměrem č. 04/96. V části II (Seznam zboží, u něhož se uplatňuje věcně usměrňování cen) v položce 5 (kód 40.30.11 - Energie tepelná od výrobce a distributora) je v bodě (3) písm. b) stanoveno, že za rok 1996 nesmí být průměrná věcně usměrňovaná cena tepelné energie pro domácnosti vyšší než průměrná věcně usměrňovaná cena tepelné energie za rok 1995 zvýšená o 3,5 %; takto zvýšenou průměrnou věcně usměrňovanou cenu je přitom možno překročit nejvýše o částku vlivu sjednané vyšší ceny zemního plynu pro výrobu tepelné energie v souladu se stanovenou maximální cenou zemního plynu s účinností od 1. 8. 1996. V bodě (4) pak je stanoveno, že průměrná věcně usměrňovaná cena za rok 1995 se určí podle vzorce :

$$P_{95} = \frac{Q_{95} - N_{95}}{q_{96}} + \frac{N_{95}}{q_{95}}$$

a dále jsou uvedeny definice užitých symbolů (což je zmíněno i ve správním rozhodnutí I. stupně). Tvrdí-li tedy žalobce, že v čitateli druhého zlomku by mělo být N96 místo N95 (tedy náklady na palivo podle spotřeby v r. 1996, a ni-

koliv podle spotřeby v r. 1995), nelze mu přisvědčit. Způsob, jakým je vypočítávána průměrná věcně usměrňovaná cena, která je základem pro stanovení věcně usměrňované ceny v dalším roce, takto stanoví cenový orgán v mezích své pravomoci, a vzorec je tak součástí věcného usměrňování cen. Soud není oprávněn posuzovat vhodnost způsobu, jakým je cena věcně usměrňována; v mezích žalobních námitek zkoumá zákonnost napadeného rozhodnutí, v daném případě, zda výpočet neoprávněného majetkového prospěchu, který je základem uložené pokuty, byl vypočten v souladu s pravidly určenými na základě zákonného zmocnění. Podle § 8 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb. se majetkový prospěch získaný porušením cenových předpisů prodávajícím pro určení výše pokuty v případech uvedených v § 15 odst. 1 písm. a) až e) zákona o cenách vyčíslí jako rozdíl mezi souhrnem cen skutečně zaplacených kupujícím a souhrnem cen, které měly být maximálně účtovány na základě ustanovení § 6 odst. 1 zákona. V tom soud pochybení neshledal.

- ve třetí námitce žalobce poukazuje na nedostatek kontrolního zjištění ohledně výše dodávek tepla.

Pokuta za porušení cenových předpisů podle § 17 odst. 1 písm. a) zákona o cenách je ukládána ve správním řízení upraveném zákonem o cenách (v mezích odst. 5 cit. ustanovení s použitím správního řádu) a vyhláškou č. 580/1990 Sb. Přesto, že se jedná o sankční správní proces, postrádá řízení určité prvky jinak pro ukládání pokut charakteristické, a to zejména prostor pro úvahu správního orgánu o výši pokuty. Ta se ukládá ve výši neoprávněně získaného majetkového prospěchu za období, v němž byl získán, a prováděcí předpis stanoví obsah

tohoto pojmu (§ 8 odst. 1 vyhlášky č. 580/1990 Sb.). Skutková zjištění tak mají význam nejen pro posouzení naplnění znaků skutkové podstaty deliktu, ale také přímo určují výši pokuty. Žalobce nepopírá, že porušil cenové předpisy, ovšem výpočet neoprávněného majetkového prospěchu nepovažuje za přesný, neboť ve skutečnosti dodal větší množství tepla, než z jakého vycházel kontrolní orgán i správní orgány rozhodující o pokutě. V žalobě tvrdil, že nebyla zohledněna skutečnost, že při výpočtu smluvní ceny odběratelům provedl snížení již objemu dodávky, a nikoli pouze ceny, i když množství 58 078,43 GJ bylo skutečně dodáno, a tak nedošlo k započtení smluvních korekcí pro kotelny K 19 a K 36. Při jednání upřesnil, že na smluvním základě poskytoval slevy u dodávek z kotelen K 19 a K 36 tím způsobem, že v odpovídajícím poměru snížil při fakturaci množství dodaného tepla.

Z toho plyne, že skutečně došlo k určitému zkreslení výše dodávek, ale i k tomu odpovídajícímu zkreslení výše tržeb. Z protokolu o kontrole vyplývá, že kontrolní orgán při výpočtu věcně usměrňované ceny roku 1995 vycházel v ukazateli „q96“ z objemu dodávek tepla pro domácnosti od výrobce za rok 1996 ve výši 57 920,79 GJ a ze stejného množství vycházel i při výpočtu možného zvýšení ceny a při výpočtu neoprávněného majetkového prospěchu.

Z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí je však podstatné posouzení, zda se jedná o vadu postupu či rozhodnutí správního orgánu. Pokud žalobce vznáší danou námitku proti kontrolnímu zjištění, nelze mu přisvědčit. Kontrola byla prováděna podle § 14 odst. 1 písm. a) zákona o cenách. Způsob provádění kontroly je upraven v zákoně České

národní rady č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, včetně práv a povinností kontrolních orgánů a kontrolovaných subjektů. Pokud jde o podklady pro kontrolu, spis obsahuje podklady předložené při kontrole žalobcem: k množství dodávek tepelné energie „přehled vyfakturovaných GJ pro byty v r. 1996“ a k tržbám kopie faktur vystavených jednotlivým odběratelům za dané období. Pokud byly slevy poskytovány snížením dodávek, nemohly se samozřejmě promítnout v žádném z těchto dokladů; současně je však třeba zdůraznit, že z těchto dokladů nemohlo být kontrolnímu orgánu zřejmé, že existují další dodávky, které nebyly fakturovány, a takovou možnost nelze ani obecně předpokládat. Výsledek kontrolního zjištění je uveden v protokolu o kontrole, jehož přílohami byly i kopie kontrolních podkladů. Protokol byl projednán se žalobcem, aniž k němu žalobce vznesl připomínky ve vztahu k rozsahu dodávek tepla či uplatnil námitky podle § 18 zákona o státní kontrole. Postupu a závěrům kontrolního orgánu nelze vytýkat tvrzené porušení zákona a protokol o kontrole mohl být základem pro uložení pokuty v souladu s § 6 odst. 5 vyhlášky č. 580/1990 Sb.

Závěr kontroly tak odůvodňoval následně zahájení správního řízení (§ 16 odst. 1 zákona o cenách). V tomto řízení je protokol o kontrole třeba považovat za důkaz ve smyslu § 34 správního řádu. To znamená, že i v případě nevznesení námitek v kontrolním řízení podléhá protokol hodnocení správního orgánu, a to z hlediska jeho úplnosti a správnosti. Pokud žalobce v průběhu kontroly předložil neúplné podklady, měl možnost to v mezích práv účastníka správního řízení napravit a důkazy, které by navrhl či předložil, by pak musely být hodnoceny společně s protokolem o kontrole (§ 33

a § 34 správního řádu). Žalobce ovšem nezpochybnil výsledek kontrolního zjištění ani při vyjádření k zahájenému správnímu řízení; vyjádření ze dne 16. 9. 1999 předložené žalobcem při jednání správní spis neobsahuje, a proto nelze vytýkat správnímu orgánu I. stupně nedostatek skutkových zjištění, neboť podkladem pro jeho rozhodnutí byl nezpochybněný protokol o kontrole včetně podkladů, o které se protokol opíral, a žádná jiná tvrzení, natož návrhy důkazů, v řízení uplatněny nebyly. V podaném odvolání žalobce opět poukazyval jen na připomínku ke kontrole týkající se zahrnutí dané z přidané hodnoty do ceny a teprve na výzvu odvolacího orgánu k návrhům na doplnění řízení doplnil žalobce odvolání o námitku nezahrnutí množství dodaných GJ, za které byla odběratelům poskytnuta sleva. Při projednání odvolání uvedl, že doloží tvrzené skutečnosti, a poté předložil přehledy dodávek dvou kotelen (jeden neúplný) s údaji o smluvní korekci a smlouvu o dodávkách tepla uzavřenou na jiné než rozhodné období. Následně předložil jiné dva přehledy (tentokrát sice oba úplné, ovšem jeden z nich se lišil od dříve předloženého právě neuvedením smluvní korekce) a jiné smlouvy (sice na rozhodné období, ovšem neuzavřené žalobcem). Lze souhlasit se závěry odvolacího orgánu vyjádřenými v napadeném rozhodnutí, že nejde o důkazy vyvracející kontrolní zjištění. Rozhodnutí ve správním řízení musí být vydáno na základě spolehlivě zjištěného skutečného stavu věci (§ 46 správního řádu) a jedná se jistě o povinnost správního orgánu, který provádí dokazování (§ 34 odst. 4 správního řádu). V daném případě byl podkladem pro rozhodnutí o pokutě protokol o kontrole, jehož správnost žalobce v odvolacím řízení zpochybnil, avšak své tvrzení řádně nedoložil. Přitom důkazy, kte-

rými by mohl svá tvrzení podložit, byly pouze v jeho dispozici a správní orgán si je nemohl opatřit jinak. V daném případě by žalobce ke zpochybnění protokolu o kontrole jako důkazu ve správním řízení musel předložit zejména řádné smlouvy o dodávkách obsahující ujednání o slevě, musel by doložit, že byly splněny podmínky k poskytnutí slev a k jejich rozsahu, musel by doložit ujednání o způsobu poskytnutí slev a konečně doložit realizaci poskytnutých slev. Zmínka o smluvních korekcích v přehledech dodávek vyvrácením kontrolních podkladů není, nehledě k tomu, že zmíněné přehledy žalobce předkládal v různých vari-

antách a že ani součet v přehledech uvedených korekcí (138,4 GJ) neodpovídá rozdílu mezi jím tvrzeným množstvím dodávek tepla v GJ a množstvím zjištěným a doloženým kontrolou (157,54 GJ). V úplnosti doklady v uvedeném nezbytném rozsahu nebyly předloženy ani soudu. Odvolací orgán, který rozhodoval v mezích § 59 odst. 1 správního řádu a dal žalobci možnost doložení nově tvrzených skutečností, neporušil zákon, pokud za takové důkazní situace podle § 59 odst. 2 správního řádu odvolání zamítl a rozhodnutí I. stupně potvrdil.

(oš)

628

Celní zákon: sazební zařazení zboží

Řízení před soudem: k hodnocení znaleckých posudků

k § 56 - § 58 a § 320 odst. 1 písm. c) zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona, ve znění zákona č. 113/1997 Sb.

k § 1 a k příloze č. 1 nařízení vlády č. 312/1997 Sb., kterým se vydává celní sazebník a kterým se stanoví sazby dovozního cla pro zboží pocházející z rozvojových a nejméně rozvinutých zemí a podmínky pro jejich uplatnění (celní sazebník)

k § 31 odst. 4 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění zákonů č. 85/1994 Sb. a č. 492/2000 Sb. (v textu též „daňový řád“)

k § 125 občanského soudního řádu

k § 64 a § 77 odst. 2 soudního řádu správního

I. Při zařazování zboží do podpoložky kombinované nomenklatury celního sazebníku (§ 58 zákona ČNR č. 13/1993 Sb., celního zákona) je třeba vycházet prvotně ze znění čísel a poznámek tak, jak to vyplývá ze znění prvního všeobecného pravidla pro interpretaci Harmonizovaného systému; čísla se přitom míní právě ona čtyřmístná čísla, jež tvoří jednu z úrovní členění Harmonizovaného systému. Poznámky ke třídě lze aplikovat až po řádném zařazení výrobku do odpovídajícího čísla, a to postupně, tj. poznámku uvedenou na druhém místě lze aplikovat teprve po vyloučení možnosti aplikace poznámky uvedené na místě prvním.

II. Při posouzení, do kterého čísla celního sazebníku podle práva náleží předmětné zboží, které by při zdůraznění jedné z více funkcí náleželo do více různých čísel, je pro sazební zařazení rozhodující funkce, jež je

převažující či prvotní; a to obzvláště tehdy, je-li převažující či prvotní funkce dobře identifikovatelná. Pokud by doplňková funkce určitého přístroje měla mít za následek zařazení tohoto přístroje do jiného čísla, než kam je obvykle zařazován, muselo by takové pravidlo vyplynout výslovně z právní normy.

III. Ke znaleckým posudkům, pokud se zabývají vlastnostmi, funkcí a využitím zboží, tj. otázkami skutkovými, soud ve správním soudnictví přihlédně v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů (§ 77 odst. 2 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2004, čj. 2 As 59/2003-70)

Prejudikatura: ad II. Soudní judikatura ve věcech správních č. 703/2000.

Věc: Společnost s ručením omezeným D. proti Celnímu ředitelství Praha o zařazení zboží do celního sazebníku, o kasační stížnosti žalovaného.

Žalovaný (stěžovatel) dne 7. 3. 2002 rozhodl o odvolání žalobce (původně společnost s ručením omezeným C., jejíž právním nástupcem se stala společnost D.) proti rozhodnutí Celního úřadu Ruzyně - letiště Praha ze dne 20. 8. 2001, kterým byl změněn dodatečný platební výměr ze dne 29. 6. 1999: Stěžovatel rozhodnutí správního úřadu I. instance, kterým byl stanoven rozdíl mezi vyměřenou daňovou povinností a daňovou povinností zjištěnou v přezkumném řízení ve výši 46 604 Kč (clo ve výši 38 200 Kč a DPH ve výši 8404 Kč) vztahující se k rozhodnutí vydanému v celním řízení ze dne 12. 10. 1998, potvrdil a odvolání zamítl.

Toto rozhodnutí žalobce napadl žalobou u Městského soudu v Praze, který napadené rozhodnutí dne 27. 5. 2003 zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

Rozsudek Městského soudu v Praze stěžovatel napadl kasační stížností, v níž uplatnil důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Ne-

správné posouzení právní otázky spatřoval v zařazení zboží, grafických karet do počítače typu *all in wonder*, do nesprávné podpoložky přílohy nařízení vlády č. 312/1997 Sb., kterým se vydává celní sazebník a kterým se stanoví sazby dovozního cla pro zboží pocházející z rozvojových a nejméně rozvinutých zemí a podmínky pro jejich uplatnění (dále jen „celní sazebník“), a v nesprávné aplikaci poznámek ke třídě XVI tzv. kombinované nomenklatury používané celním sazebníkem. Stěžovatel v kasační stížnosti ve shodě se svým napadeným rozhodnutím a tvrzením v řízení před Městským soudem v Praze uvedl, že předmětné zboží je přístrojem, který - byť je součástí osobního počítače - má schopnost přijímat televizní signál. Funkce televizního tuneru je přítom podle stěžovatele pro sazební zařazení rozhodující.

Stěžovatel se ve své kasační stížnosti vyjádřil i ke znaleckým posudkům předloženým původním žalobcem v řízení o odvolání proti rozhodnutí vydanému v I. stupni správního řízení; poukázal na to, že celně tarifní zařazení je právní otázkou, která přísluší výlučně orgánům celní správy, nikoliv znalcům.

Stěžovatel dále poukázal na existenci tzv. závazných informací vydaných Generálním ředitelstvím cel ve smyslu § 46 celního zákona, z nichž vyplývá, že grafická karta obsahující televizní tuner je zařazena do čísla 8528 harmonizovaného systému. Soud by měl podle stěžovatelova přesvědčení přihlédnout k závazným informacím, i když jsou nezávazné pro jeho rozhodování, a to minimálně ve stejné míře jako ke znaleckým posudkům. Zařazení provedené závaznými informacemi je dle stěžovatele ve shodě s nařízením Evropské komise č. 2564/1995, o klasifikaci některého zboží v kombinované nomenklatuře, které sjednocuje zařazování těchto výrobků v členských zemích EU.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněného důvodu (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z odůvodnění:

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že kasační stížnost se opírá o důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle tohoto ustanovení je stížnostním důvodem nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Nejvyšší správní soud při posouzení důvodnosti kasační stížnosti vycházel z právní úpravy platné a účinné v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu, zejména ze znění § 56 - § 58 celního zákona a ze znění celního sazebníku. Podle § 56 odst. 1 celního zákona platí, že vznikl-li celní dluh, vyměřuje se clo podle sazeb stanovených celním sa-

zebníkem ze základu stanoveného tímto zákonem. Podle odstavce 2 téhož ustanovení stanoví celní sazby a měrné jednotky celního sazebníku a celní sazebník vydává vláda nařízením. Dle § 58 cit. zákona je sazební zařazení zboží určeno a) podpoložkou kombinované nomenklatury, nebo b) podpoložkou jiné nomenklatury uvedené v § 57 odst. 1 písm. b), nebo c) podpoložkou jiné nomenklatury, která je plně nebo částečně založena na kombinované nomenklatuře anebo která k ní přidává další třídění stanovené zvláštními předpisy, které upravují provádění nesazebních opatření při obchodu se zbožím.

Celní sazebník používá pro účely klasifikace kombinovanou nomenklaturu Evropské unie. Tato nomenklatura vychází z Harmonizovaného systému popisu a číselného označování zboží, který rozděluje zboží do 21 tříd (I až XXI) a 97 kapitol (01 až 97). Každá kapitola se dále hierarchicky člení na čtyřmístná čísla a šestimístné položky. Kombinovaná nomenklatura doplňuje hierarchii Harmonizovaného systému o dvoumístné číselné označení; tj. na osmimístné podpoložky. Součástí celního sazebníku jsou všeobecná pravidla pro interpretaci Harmonizovaného systému (bod II Úvodu k celnímu sazebníku). Podle v pořadí prvního všeobecného pravidla má znění názvů tříd, kapitol a podkapitol pouze orientační charakter; pro zařazování je směrodatné znění čísel a poznámek k třídám a kapitolám, jakož i všeobecných pravidel pro interpretaci Harmonizovaného systému, pokud tato pravidla nejsou v rozporu se zněním uvedených čísel a poznámek.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, že pokud je pro zařazování zboží do celní-

ho sazebníku rozhodující na prvním místě znění čísel, míní se čísla právě ona čtyřmístná čísla, jež tvoří jednu z úrovní členění Harmonizovaného systému. V daném případě je předmětem sporu správné zařazení dovezeného zboží – grafických karet typu *all in wonder*, jež jsou vybaveny TV tunerem. Soud má za prokázané, že tyto grafické karty představují zařízení, jež je určeno výhradně pro instalaci do osobního počítače, jehož funkcí je – obdobně jako je tomu u jiných grafických karet – zpracování počítačových digitálních dat na analogovou formu vhodnou pro monitor. Specifikem dovezeného typu karet, které není běžné u jiných typů grafických karet, je skutečnost, že jejich součástí je zařízení, jež umožňuje příjem TV signálu a jeho zobrazení na monitoru počítače a jež rozšiřuje jejich funkci. Tato funkce se však s obecnou funkcí grafických karet nevyklučuje, neboť grafická karta může plnit funkce obě.

Nejvyšší správní soud považuje za nutné při zařazování zboží do celního sazebníku vycházet prvotně ze znění čísel a poznámek tak, jak to vyplývá ze znění prvního všeobecného výkladového pravidla. Soud má rovněž za nepochybné, že poznámky ke třídě XVI uvedené pod bodem 2 písm. a) a b) lze aplikovat až po řádném zařazení výrobku do odpovídajícího čísla. Tyto poznámky je navíc třeba aplikovat postupně, tj. poznámku uvedenou pod bodem 2 písm. b) aplikovat teprve po vyloučení možnosti aplikace poznámky uvedené pod bodem 2 písm. a). Číslo 8528, do něž dovezené zboží v napadeném rozhodnutí zařadil stěžovatel, zní: Televizní přijímací přístroje, též s vestavěnými rozhlasovými přijímači nebo s přístroji pro záznam nebo reprodukci zvuku nebo obrazu; videomonitorů a videoprojektory. Číslo 8473 zní:

Části, součásti a příslušenství (vyjma krytů, kuffíků a podobných výrobků) používané výhradně nebo zejména se stroji a přístroji čísel 8469 – 8472; číslo 8471 přitom zní: Zařízení pro automatizované zpracování dat a jejich jednotky; magnetické nebo optické snímače, zařízení pro přepis dat v kódované formě na paměťová média a zařízení na zpracování těchto dat, jinde neuvedená ani nezahrnutá. Jestliže tedy osobní počítač splňuje charakteristiku znění čísla 8471, pak grafická karta (byť se zabudovaným TV tunerem) – jakožto část, součást nebo příslušenství vhodné pro použití výhradně se strojem čísla 8471 – musí být nutně zařazena do čísla 8473. Funkce TV tuneru není bez dalšího pro zařazení zboží do odpovídajícího čísla nomenklatury rozhodná, neboť rozhodující je ta vlastnost grafické karty, která předurčuje její použití výhradně nebo hlavně s osobním počítačem, a nikoliv s jiným strojem či přístrojem, což vyplývá ze znění čísla 8473. Naopak, ze znění čísla 8528 vyplývá, že prvotní funkcí zboží zařazovaného do tohoto čísla je příjem televizního signálu. Podpoložka 8528 12 98, do níž dovážené grafické karty zařadil stěžovatel, je podpoložkou čísla 8528, a proto tuto charakteristiku nutno vztáhnout i na zboží do ní zařazované.

Dále má Nejvyšší správní soud za to, že při posouzení, do kterého čísla podle práva náleží předmětné zboží, které by při zdůraznění jedné ze dvou funkcí či účelu náleželo do více různých čísel, je nutno zohlednit zejména funkci, jež je převažující či prvotní, a to obzvláště tehdy, je-li převažující či prvotní funkce dobře identifikovatelná. Ze znaleckých posudků předložených původním žalobcem vyplývá, že prvotní funkcí grafických karet *all in wonder* je zpracování počítačových digitálních dat na analogo-

vou formu vhodnou pro monitor, přičemž tato funkce je společná všem grafickým kartám. Naproti tomu funkce příjmu TV signálu je funkcí přídavnou, což vyplývá ze znaleckých posudků, expertního odhadu podílu využívání karty k tomuto účelu a též ze skutečnosti, že funkce TV tuneru je podmíněna existencí funkce grafické karty, nikoliv naopak. V případě, že stěžovatel tvrdí, že funkce televizního tuneru je pro sazební zařazení dovážených grafických karet rozhodující, neuvádí s ohledem k výše uvedeným úvahám pro toto své tvrzení jakékoliv podpůrné argumenty. Pokud by doplňková funkce určitého přístroje měla mít za následek zařazení tohoto přístroje do jiného čísla, než kam je obvykle zařazován, muselo by takové pravidlo vyplynout výslovně z právní normy, což však není daný případ.

Základem stěžovatelovy argumentace o nutnosti zařadit dovážené zboží do podpoložky 8528 12 98 je skutečnost, že v důsledku funkce příjmu TV signálu se jedná o zboží čísla 8528. Stěžovatel však v průběhu správního ani soudního řízení neuvedl žádný konkrétní důvod ani jakékoliv ustanovení celního zákona či celního sazebníku, ze kterého by vyplývalo, že pro sazební zařazení grafických karet *all in wonder* je rozhodující funkce TV tuneru. Tato argumentace naopak nezohledňuje hlavní a prvotní funkci grafických karet. Stěžovatelovu argumentaci by bylo možné dle Nejvyššího správního soudu částečně přijmout tehdy, když by prvotní funkcí zařízení určeného pro používání s osobním počítačem, resp. určeného pro instalaci do něj, byl příjem TV signálu, jako je tomu např. u samostatných TV tunerů do PCI slotů nebo externích TV přijímačů, které lze připojit k osobnímu počítači prostřednictvím USB slotu. Je-li prvotní funkce grafic-

kých karet *all in wonder* totožná s funkcí grafických karet jiných typů, pak je nutno dovážené zboží zařadit do stejného čísla, do nějž jsou zařazovány ostatní grafické karty, tj. do čísla 8473.

Z výše uvedených důvodů nelze přijmout námitku stěžovatele, že se výrobek (např. předmětná grafická karta), přestože je částí počítače kapitoly 84, zařadí do kapitoly 85, čísla 8528, neboť zmíněná funkce televizního tuneru z něj činí výrobek kapitoly 85 ve smyslu celního sazebníku. Tuto argumentaci opírá stěžovatel o znění poznámky 2 písm. a) ke třídě XVI: ta hovoří o částech a součástech, které se zařazují jako výrobky kteréhokoliv čísla kapitol 84 a 85, avšak s výjimkou čísel tam uvedených, mezi nimiž je i číslo 8473. Tato skutečnost dle Nejvyššího správního soudu vylučuje aplikaci poznámky 2 písm. a) a vede k aplikaci poznámky 2 písm. b), podle něhož se ostatní části a součásti (tj. ty, na které se nevztahuje předchozí poznámka), jsou-li vhodné k použití výhradně nebo hlavně pro jeden nebo několik strojů téhož čísla (zde čísla 8471 - zařízení pro automatizované zpracování dat, jímž osobní počítač je), zařazují buď jako stroje, ke kterým náleží (tedy do čísla 8471), nebo do odpovídajících čísel, mezi nimiž je uvedeno mj. číslo 8473. Proto rovněž nelze přisvědčit stěžovatelově námitce, že aplikací poznámky 2 písm. b) by došlo k rozšíření čísla 8473 nad jeho rámec, nýbrž naopak, jejich zařazení do čísla 8528 za podpůrného využití poznámky 2 písm. a) umožněného absolutizací významu funkce umožňující příjem TV signálu by vedlo k nesprávnému rozšíření čísla 8528.

Ke stěžovatelově námitce, že celně tarifní zařazení je právní otázkou, která přísluší výlučně orgánům celní správy,

nikoliv znalcům, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel tu nesprávně směřuje posouzení právních a skutkových okolností. Jak vyplývá z obsahu znaleckých posudků, posudky se nezabývaly správným zařazením grafických karet typu *all in wonder* do příslušného čísla celního sazebníku, tedy otázkou právní, nýbrž posuzovaly vlastnosti, funkci a využití předmětného zboží, tedy otázky skutkové. Znalecké posudky jsou přitom výslovně připuštěny jako důkazní prostředek v řízení před celními orgány [§ 31 odst. 4 daňového řádu ve spojení s § 320 odst. 1 písm. c) celního zákona], jakož i ve správním soudnictví (§ 125 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Nelze tedy považovat za pochybení, jestliže krajský soud ke znaleckým posudkům předloženým předchozím žalobcem v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů přihlédl a vycházel z nich, jestliže stěžovatel skutečností ve znaleckých posudcích uvedené (tj. vlastnosti, funkci a využití grafických karet) nikterak věcně nepochybnil.

Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž Nejvyšší správní soud žádá, aby přihlédl k tzv. závazným informacím o sazebním zařazení zboží vydaným Generálním ředitelstvím cel dle § 46 celního zákona ve stejné míře jako ke znaleckým posudkům, neboť ze závazných informací vyplývá, že grafická karta obsahující TV tu-

ner má být zařazena do čísla 8528. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že Městský soud v Praze nepochybil, když uvedl, že není závaznými informacemi správního orgánu vázán, přičemž se však s právním názorem zde uvedeným a stěžovatelem přijatým vypořádal. Dále Nejvyšší správní soud konstatuje, že nařízení Evropské komise, na které stěžovatel odkazuje, je normativním aktem práva Evropského společenství, jež zavazuje členské státy Evropské unie a vnitrostátní subjekty těchto členských států, nikoliv však bez dalšího státy, které teprve do Evropské unie vstoupit mají, a jejich vnitrostátní subjekty. To platí bezprostředně před vstupem České republiky do Evropské unie a platilo to i v době vydání napadeného rozhodnutí správního orgánu.

Městský soud v Praze tedy nepochybil, jestliže ve svém rozsudku dospěl k závěru, že stěžovatel při doměření cla žalobci postupoval v rozporu se zákonem, když žalobcem dovezené zboží zařadil do podpoložky čísla 8528 celního sazebníku, pod které toto zboží podle pravidel celního sazebníku zařadit nelze, a když žalobou napadené rozhodnutí pro nezákonnost spouštějící v nesprávném právním posouzení věci zrušil a současně vyslovil, že věc se vrací stěžovateli k dalšímu řízení.

(aš)

629

Správní řízení: doručování oznámení o zahájení řízení

k § 18 odst. 3 a § 25 odst. 3 správního řádu

Nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení (§ 18 odst. 3 správního řádu) je v řízení zhojen, jestliže z vyjádření účastníka k doručované písemnosti je zřejmé a nepochybné, že rozhodnutí přijal a dále činil v řízení úkony, které s jeho zahájením souvisely. S takovým nedostatkem formy nelze spojovat zkrácení účastníka na právech, neboť ten

se o úplném obsahu rozhodnutí o zahájení řízení dozvěděl a měl možnost svá procesní práva náležitě uplatnit.

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2004, čj. 7 A 163/2002-53)

Věc: Miroslav K. v H. proti Komisi pro cenné papíry o uložení pokuty.

Dne 8. 1. 2002 žalovaná se žalobcem zahájila správní řízení, a to na základě zjištění, že žalobce jako člen představenstva akciové společnosti T. porušil své povinnosti upravené v ustanovení § 183a odst. 11 písm. a) a b) obchodního zákoníku; žalobce totiž poté, co byl seznámen se záměrem nabídky převzetí učiněným akciovou společností P., realizoval jako člen představenstva akciové společnosti T. veřejný návrh na koupi vlastních akcií, čímž došlo k souběhu obou nabídek.

Na zahájení správního řízení reagoval žalobce svým podáním ze dne 16. 1. 2002, v němž prostřednictvím svého zástupce JUDr. Ing. Václava Š. požádal o prodloužení lhůty pro vyjádření k zahájenému správnímu řízení, které žalované zaslal dne 21. 1. 2002. Před vydáním rozhodnutí dala žalovaná žalobci ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu možnost, aby se vyjádřil k jeho podkladu a ke způsobu jeho zjištění; poté dne 6. 5. 2002 vydala rozhodnutí, kterým žalobci podle § 9 odst. 3 zákona o Komisi pro cenné papíry za porušení jeho povinností jako člena představenstva akciové společnosti T. dle § 183a odst. 11 písm. a), b) obchodního zákoníku uložila pokutu ve výši 100 000 Kč. Rozhodnutí o uložení pokuty bylo doručeno žalobci v souladu s § 25 odst. 3 správního řádu dne 13. 5. 2002.

Proti tomuto rozhodnutí žalované podal žalobce v zákonné lhůtě rozklad, o kterém na základě návrhu rozkladové komise rozhodlo Prezidium Komise pro

cenné papíry tak, že změnilo výrok rozhodnutí vztahující se k žalobci a snížilo uloženou pokutu na částku 50 000 Kč. Rozhodnutí prezidia bylo žalobci doručeno v souladu s § 25 odst. 3 správního řádu dne 30. 9. 2003.

Žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení posledně uvedeného rozhodnutí. Žalobce mj. namítal nesprávný postup žalované při doručování rozhodnutí, a to jak rozhodnutí o uložení pokuty, tak rozhodnutí o rozkladu. Pochybení žalované spatřuje žalobce v tom, že obě výše uvedená rozhodnutí mu nebyla doručena v souladu s § 25 odst. 3 správního řádu do vlastních rukou, ač se dle jeho názoru jednalo o rozhodnutí, kterými se mu ukládá něco osobně vykonat.

Žalobce rovněž namítal rozpor s ustanovením § 18 odst. 3 správního řádu, neboť žalovaná žalobce jako účastníka správního řízení o uložení pokuty neseznámila s jeho zahájením, čímž došlo ke zkrácení jeho práv. Žalobce ve správních rozhodnutích žalované také postrádal přezkoumatelnou úvahu o tom, jak a s přihlédnutím ke kterým skutečnostem a s pominutím jakých okolností stanovila výši pokuty.

Vrchní soud v Praze o věci do 31. 12. 2002 nerozhodl, a proto ji k dokončení řízení převzal Nejvyšší správní soud; ten rozhodnutí Prezidia Komise pro cenné papíry zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

Z odůvodnění:

Pokud se týká pochybení žalované společnosti v nesprávném postupu při doručování rozhodnutí o uložení sankce a rozhodnutí o rozkladu, neshledal Nejvyšší správní soud tuto námitku důvodnou.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že žalobce udělil plnou moc k zastupování JUDr. Ing. Václavu Š., kterému pak žalovaná v souladu s ustanovením § 24 odst. 4 a § 25 odst. 3 správního řádu doručila obě výše uvedená rozhodnutí. Rozhodnutí správního orgánu o uložení pokuty ani rozhodnutí o rozkladu však nepatří mezi rozhodnutí, kterými by se ukládalo žalobci osobně v řízení něco vykonat (srov. náleze Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 138/2000). Povinnost doručit rozhodnutí žalobci i jeho zástupci ve smyslu § 25 odst. 3 správního řádu by nastala pouze v případě, kdy by byla požadována osobní účast žalobce ve správním řízení. To však v daném případě nenastalo, a proto žalovaná neměla povinnost doručit písemnosti vedle zástupce žalobce i žalobci (§ 25 odst. 3 správního řádu).

Důvodným neshledal Nejvyšší správní soud ani žalobcem namítané zkrácení jeho práv ve správním řízení tím, že žalovaná postupovala v rozporu s ustanovením § 18 odst. 3 správního řádu, protože žalobce jako účastníka správního řízení o uložení pokuty neseznámila s jeho zahájením.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nedostatek formálního doručení oznámení o zahájení řízení byl v řízení zhojen, neboť žalobce ve svém vyjádření k tomuto rozhodnutí potvrdil jeho doručení a prostřednictvím svého zástupce pak činil v řízení úkony, které s jeho za-

hájením souvisely. Žalobce se tedy o úplném obsahu rozhodnutí o zahájení řízení dozvěděl, měl možnost svá procesní práva náležitě uplatnit, a také tak učinil (srov. Boh. A 1599/22). Žalobce nebyl tedy v řízení před správním orgánem na svých právech nikterak zkrácen.

Nejvyšší správní soud však považuje za důvodnou žalobcovu námitku, že ve správních rozhodnutích žalované schází přezkoumatelná úvaha o tom, jak a s přihlédnutím ke kterým skutečnostem a s pominutím jakých okolností stanovila žalovaná výši pokuty.

Pokutu podle § 9 odst. 1, 3 zákona o Komisi pro cenné papíry je možno uložit členu představenstva cílové společnosti dle § 183a odst. 11 obchodního zákoníku v případě, že tento speciální subjekt, u něhož je schopnost nést následky vlastního protiprávního jednání vázána právě na způsobilost mít ono kvalifikované právní postavení, se dopustí jednání, které je v rozporu s citovaným ustanovením, tedy svým jednáním poruší princip neutrality a ohrozí právem chráněný zájem. V daném případě jde o odpovědnost, která má znaky odpovědnosti objektivní, tedy o odpovědnost, při níž není zkoumáno zavinění, ale k jejímu vyvození je nutné prokázat protiprávní jednání subjektu, v tomto případě žalobce jako fyzické osoby, vykonávající funkci člena představenstva akciové společnosti.

Ustanovení § 10 odst. 4 zákona o Komisi pro cenné papíry stanoví, že při ukládání opatření k nápravě a sankcí Komise vychází zejména z povahy, závažnosti, způsobu, doby trvání a následků protiprávního jednání. Při rozhodování o výběru opatření k nápravě nebo sankce je Komise dále povinna přihlížet také

k povaze podnikatelské a jiné výdělečné činnosti, kterou vykonává osoba, již se opatření k nápravě nebo sankce ukládá, a vycházet z přiměřenosti při ukládání pokuty vzhledem k majetkovým poměrům osoby.

Jak patrně, ustanovení § 10 odst. 4 zákona o Komisi uvádí demonstrativní výčet kritérií pro stanovení výše sankce (pokuty). Z rozhodnutí žalované ze dne 6. 5. 2002 vyplývá, že se žalovaná při stanovení výše pokuty výslovně zabývala závažností a následky žalobcova protiprávního jednání. V odůvodnění rozhodnutí se však ostatními jmenovanými kritérii zabývala velice povrchně, zvláště pokud se týkalo povahy a způsobu protiprávního jednání, kterého se dopustil žalobce osobně.

Z rozhodnutí o rozkladu proti označenému rozhodnutí pak vyplývá, že se ani rozkladový orgán - Prezidium Komise pro cenné papíry - v odůvodnění, ve kterém se překrývají jednotlivá odůvodnění vztahující se k pokutám uloženým různým účastníkům řízení (navíc za porušení rozdílných právních povinností), podrobně nezabýval povahou a způsobem žalobcova protiprávního jednání. I on se omezil na pouhé konstatování, že žalobce se dopustil tohoto protiprávního jednání tím, že podepsal informační

dopis akcionářům a pokyny pro vyplnění plně moci.

Pokud tedy správní orgán I. stupně uvedl a odůvodnil jen některá kritéria pro stanovení pokuty a orgán II. stupně ve svém rozkladovém rozhodnutí výslovně neuvedl a dostatečně neodůvodnil všechna zbývající kritéria, jedná se o vadu řízení.

Institut správního uvážení v rozhodnutí obsahujícím několik výroků, rozličné účastníky řízení, sankce za porušení různé právní povinnosti apod. při své realizaci - s ohledem na jeho možnou přezkoumatelnost ve správním soudnictví, ale i s ohledem na jeho srozumitelnost účastníkům řízení - vyžaduje, aby z odůvodnění rozhodnutí bylo jasné patrné, k jakému účastníku řízení a k porušení kterého ustanovení zákona se jednotlivé odůvodnění vztahuje a aby všechna v demonstrativním výčtu uvedená kritéria pro uložení sankce konkrétnímu účastníku řízení byla výslovně zmíněna a dostatečně odůvodněna. Dále musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeno, která další - v demonstrativním výčtu výslovně neuvedená - kritéria byla vzata v úvahu, a pokud k dalším kritériím správní orgán již nepřihlížel, je povinen uvést, z jakého důvodu tak nečinil.

(aty)